

Abwassermanagement in Provinzstädten in Vietnam

Meyer, Lutz R.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, L. R. (2019). *Abwassermanagement in Provinzstädten in Vietnam*. Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64944-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



ABWASSERMANAGEMENT IN PROVINZSTÄDTEN IN VIETNAM

2019



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGsinstitut
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Vor dem Hintergrund alternativer, auflagenfreier Finanzierungsquellen (z. B. neue Geber) muss die bilaterale Finanzierung großer Infrastrukturprogramme für die Partnerländer einen deutlichen Mehrwert gegenüber diesen Alternativen generieren. Um einen solchen Zusatznutzen zu bieten, müssen EZ-finanzierte Infrastrukturprogramme ein kohärentes Gesamtpaket aus Finanzierung und begleitendem Capacity Development bereitstellen. Das Programm „Abwassermanagement in Provinzstädten in Vietnam“, ein gemeinsames Vorhaben der deutschen Finanziellen (FZ) und Technischen Zusammenarbeit (TZ), stellt ein solches Gesamtpaket dar.

Das Programm ist ein ausgesprochen komplexes Vorhaben, weil eine Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren involviert sind. Das Spektrum der Programmaktivitäten reicht von der Regierungsberatung über die Errichtung von Kläranlagen bis hin zum Training von Fachkräften. In der Umsetzung der geplanten technischen Maßnahmen hat es erhebliche Verzögerungen gegeben. Die eingehende Analyse der Ursachen für diese Verzögerungen führt zu dem Ergebnis, dass die Gründe vor allem in den Besonderheiten vietnamesischer Verwaltungsstrukturen und des nationalen Bausektors zu verorten sind. Ursachen waren unter anderem langwierige Prüfungs- und Genehmigungsprozesse der regionalen und nationalen Verwaltungen aber auch Planungsänderungen und damit verbundene Kostensteigerungen, Probleme in der Landaneignung für die Kläranlagen, sowie Unerfahrenheit mit internationalen Ausschreibungsverfahren auf vietnamesischer Seite.

Die Evaluierung hat allerdings auch Hinweise darauf erbracht, dass die Konzeption eines gemeinsamen Programmes von FZ und TZ problembehaftet sein kann. Neben der unterschiedlichen organisatorischen Aufstellung von GIZ und KfW hat in diesem Programm eine Rolle gespielt, dass die Maßnahmen der TZ in erheblichem Umfang vom Fortschritt der FZ-Maßnahmen abhängig waren, was letztlich zu einer gewissen Ungleichzeitigkeit in der Durchführung der Module geführt hat. Die Beendigung der TZ-Maßnahme vor der vollständigen Umsetzung der FZ-Maßnahme hat zur Folge, dass ein Teil der vom Programm begünstigten Provinzstädte nicht mehr den vollen Umfang an Trainings- und Beratungsleistungen der TZ-Maßnahme erhalten kann.

ABWASSERMANAGEMENT IN PROVINZSTÄDTEN IN VIETNAM

2019

Impressum

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Verfasst von

Lutz R. Meyer

Verantwortlich

Dr. Stefan Leiderer

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Marcus Klein, PhD

Bildnachweis

Titelseite: Matyas Rehak, Shutterstock

Bibliografische Angabe

Meyer, Lutz R. (2019), *Abwassermanagement in Provinzstädten in Vietnam*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,
Paderborn



Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter: www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter:
<http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), März 2019

ISBN 978-3-96126-081-2 (gebundene Ausgabe)

ISBN 978-3-96126-082-9 (PDF)

DANKSAGUNG

Auch eine scheinbar eher unkomplizierte, weil sich nur auf ein einzelnes Programm beziehende, Evaluierung wie die des Abwasserprogramms Vietnam kann letztlich nur im Zusammenwirken vieler Personen gelingen.

Ein erster Dank geht deshalb an Berthold Hoffmann im Evaluierungsreferat sowie an das Referat 310 des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die die Evaluierung vielfältig unterstützt haben.

In der GIZ gebührt mein Dank Dorothea Giesen-Thole, die die Evaluierung organisatorisch und inhaltlich betreut hat, und Michael Rosenauer, der viele fachliche Hinweise beigesteuert hat. Insbesondere aber richtet sich mein Dank an das Projektbüro des TZ-Moduls in Hanoi, namentlich Dr. Dirk Pauschert und Dr. Tim McGrath, sowie an das gesamte Team, ohne dessen Unterstützung die Evaluierung vor Ort kaum möglich gewesen wäre.

In der KfW möchte ich vor allem Oskar von Maltzan und Dr. Charlotte van der Schaaf danken, die mir alle angefragten Informationen ohne Zögern zur Verfügung gestellt, mich auf Fehler hingewiesen und fachlich beraten haben.

Die Evaluierung wäre ohne die Auskunftsbereitschaft der beteiligten Consultingfirmen nicht möglich gewesen. Hier danke ich herzlich Dr. Gudrun Krause (GFA Consulting Group GmbH), Dr. Boshu Pan (GKW Consult GmbH) und Luis Guijarro (CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH).

Vor allem aber danke ich den vielen hochrangigen Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern in Vietnam, insbesondere in den Provinzen, die sich für Interviews Zeit genommen und mit mir Informationen geteilt sowie an einem Workshop in Hanoi teilgenommen haben. Ohne ihre Kooperationsbereitschaft wäre die Evaluierung nicht durchführbar gewesen.

Nicht vergessen werden dürfen die ehemaligen Projektmitarbeitenden, die sich bereitgefunden haben, in ihrer Freizeit in ausführlichen Interviews ihre Erfahrungen in dem Programm zu teilen. Namentlich genannt seien hier Christopher Scharfe und René Heinrich.

Nicht zuletzt richtet sich ein ganz besonderer Dank an meine Ko-Evaluatorin in Vietnam, Bui Thi Kim, und meine Assistentin und Dolmetscherin Huong Pham Trang, die mich auf meinen Reisen vor Ort begleitet, Wege geebnet, Türen geöffnet und vietnamesische Hintergründe und Besonderheiten erklärt haben, die mir ansonsten verschlossen geblieben wären.

Schließlich gilt mein ausdrücklicher Dank Ezra Frommé, der mich als Praktikant über mehrere Monate in der Datenaufbereitung, -systematisierung und -auswertung begleitet hat.

ZUSAMMENFASSUNG

Kontext der Evaluierung

Um die ambitionierten globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) zu erreichen, wird neben der Schaffung der institutionellen Rahmenbedingungen vor allem die Finanzierung der für die erfolgreiche Umsetzung der Ziele erforderlichen Politiken und der Infrastruktur entscheidend sein. In der globalen entwicklungspolitischen Debatte wird daher die zunehmende Bedeutung anderer Finanzierungsquellen als die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) für die Finanzierung einer belastbaren Infrastruktur zum Erreichen der globalen Entwicklungsziele betont: Wachsende Eigeneinnahmen sich entwickelnder Länder des Südens (Aufstieg in Middle-Income-Status) und alternative Finanzierungsquellen reduzieren die Abhängigkeit und somit die relative Bedeutung von bilateraler FZ zur Finanzierung umfangreicher Infrastrukturmaßnahmen.

Der bilateralen FZ wird mit dem Monterrey-Consensus des Jahres 2002 allerdings eine komplementäre Funktion zu Finanzflüssen aus privater Hand oder zu Eigenkapital der Länder zugeschrieben, um „endogene Prozesse der Erschließung eigener Quellen der Entwicklungsfinanzierung“ (Scholz und Wolff, 2010: 336) zu unterstützen. So könnte die bilaterale FZ weiterhin als wichtiges Instrument angesehen werden, um Partnerländer nachhaltig zu stärken. Voraussetzung für wirksame Nachhaltigkeit ist jedoch die Existenz von solch endogenen Prozessen.

Vor dem Hintergrund alternativer Finanzierungsquellen stellt sich dann die Frage, inwiefern die bilaterale Finanzierung großer Infrastrukturprogramme für die Partnerländer tatsächlich weiterhin einen Mehrwert gegenüber eben diesen generieren kann. Dieser scheint nur gegeben, sofern entsprechende Programme für die Partner einen entscheidenden Zusatznutzen über den reinen – finanziell vergünstigten – Ressourcetransfer hinaus darstellen. Um dies zu gewährleisten, müssten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) finanzierte Infrastrukturprogramme (mehr denn je) ein kohärentes Gesamtpaket aus Finanzierung und begleitendem Capacity Development (CD) bereitstellen.

Eine Expertise zusammengesetzt aus Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit (TZ) mit entsprechenden Kapazitäten in Finanzierung und CD hält die deutsche EZ vor, weshalb sie solch einen Mehrwert generieren kann. Früher als Kooperationsvorhaben (KV) bezeichnet, werden seit einigen Jahren „gemeinsame Programmvorschläge“ von FZ und TZ erarbeitet und die Aktivitäten – wenigstens prinzipiell – eng verzahnt. Mit dieser Aufstellung hat die deutsche EZ, die damit im Unterschied zu vielen anderen bilateralen Gebern einen institutionellen Sonderweg beschreitet, wenigstens prinzipiell ein großes Potenzial, einen Mehrwert in der nachhaltigen Realisierung großer Infrastrukturvorhaben zu erzeugen. Inwiefern ist also die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit ihrem kombinierten FZ/TZ-Angebot organisatorisch und im Hinblick auf ihre Verfahren zukunftsfähig aufgestellt?

Das Abwasserprogramm

Das Programm „Abwasserentsorgung Vietnam“ (Kurztitel) ist ein ausgesprochen langjähriges und komplexes Programm: Begonnen in 2004 befindet es sich zum Zeitpunkt der Evaluierung im 13. Jahr seiner Implementierung. Ein Abschluss ist nicht genau absehbar, da einzelne Maßnahmen im Jahr 2017 bereits eine Verzögerung von 11 Jahren aufwiesen und die vorhandenen Restmittel nach Schätzungen des BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) noch bis 2025 reichen könnten.

Gegenstand des Programms war die Verbesserung des Abwassermanagements in neun Provinzen Vietnams. Die Zusammenarbeit mit den Provinzen Bac Ninh und Hai Duong (Programmname Nord I), Nghe An (Vinh, Mitte) sowie Can Tho und Soc Trang (Süd I) begann vertraglich im Jahr 2003. Die südliche Provinz Tra Vinh wurde 2004 unter dem Titel „Süd II“ in das Programm aufgenommen. Bei den Regierungskonsultationen (RK) 2009 wurden Zusagen in Form von weiteren Standorten konkretisiert. Mit dem Programm Nord II begann 2012 die Ausdehnung auf die Provinzen Son La, Hoa Binh und Lang Son.

Aktionsfeld der **Finanziellen Zusammenarbeit** war die Erstellung von Entwässerungsnetzen einschließlich Pumpwerken und Kläranlagen. Im Rahmen der FZ wurden für die Investitionsmaßnahmen dieses Abwasserprogramms insgesamt sieben Darlehen im Gesamtvolumen von 136 Millionen Euro an Vietnam vergeben.

Die **Technische Zusammenarbeit** im Rahmen des Programms umfasste vier Phasen. Gegenstand war die Beratung des Ministry of Construction in Hinsicht auf die Reform des Abwasser- und Abfallwirtschaftssektors, die Beratung von Provinzregierungen hinsichtlich gesetzlicher Regelungen und der Betreiber von Abwasseranlagen in Provinzstädten in Bezug auf das technische und betriebswirtschaftliche Management dieser Einrichtungen. In das Programm waren zeitweise auch die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) sowie der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) involviert. Die Aktivitäten auf der Makroebene wurden von der GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) selbst, auf der Meso- und Mikroebene von einer Consultingfirma durchgeführt.

Die Implementierung des Abwasserprogramms war beziehungsweise ist durch massive Verzögerungen in der Umsetzung der FZ-Maßnahmen gegenüber der ursprünglichen Planung gekennzeichnet. Hierbei handelt es sich teilweise um Zeiträume von 10 und mehr Jahren.

Gegenstand und Ziel der Evaluierung

Gegenstand der Evaluierung war erstens das Zusammenspiel von BMZ, GIZ und KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) bei der Planung, Steuerung und Umsetzung des Programms (einschließlich der Kommunikation zwischen Botschaft/Länderreferat und den Partnern). Zweitens wurden untersucht die Ursachen der bei der Durchführung des Programms eingetretenen mehrjährigen Verzögerungen in der Umsetzung der Maßnahmen bei gleichzeitig stockendem Mittelabfluss und noch großen, nicht umgesetzten Zusagen gegen Ende des Programms. Dabei waren vor allem auch die Rahmenbedingungen im Partnerland zu betrachten.

Zum Evaluierungsgegenstand gehörten daher insbesondere Struktur und Inhalte der Berichterstattung seitens der Vorfeldorganisationen an das BMZ und die WZ-R (Referentinnen und Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit) an der Botschaft beziehungsweise die Kommunikation zwischen den drei Stakeholdern, insbesondere in Hinsicht auf Möglichkeiten der politischen Steuerung von komplexen Vorhaben durch das BMZ. Dies beinhaltete auch die Zusammenarbeit zwischen Länder- und Sektorreferaten im BMZ.

Gesamtziel der Evaluierung war zum Ersten die Analyse jener Faktoren, die für die Verzögerungen in der Implementierung des Programms verantwortlich waren. Zum Zweiten – und eng damit im Zusammenhang stehend – sollten die Prozesse und Verfahren identifiziert werden, die vor dem Hintergrund dieser Faktoren für die politische Steuerung eines solchen Vorhabens notwendig sind.

Ziel der Evaluierung war also zunächst die Klärung der Frage, welche Faktoren die „planmäßige“ Implementierung des gemeinsamen FZ/TZ-Abwasserprogramms beeinflusst beziehungsweise verzögert haben. Dabei sollte auch betrachtet werden, wie mit den Verzögerungen umgegangen wurde und welche Maßnahmen auf politischer und Durchführungsebene getroffen wurden, um ihnen entgegenzuwirken. Dabei war vor allem auch zu betrachten, inwieweit aufseiten des Partnerlandes politische und administrative Rahmenbedingungen verschiedener Art die Durchführung des Programms negativ beeinflusst haben.

Weiteres Ziel der Evaluierung war die Identifizierung von Mechanismen und Verfahren (insbesondere in Hinsicht auf die Kommunikation), die es dem BMZ erlauben, ein solch komplexes Programm adäquat und effektiv politisch zu steuern. Mit der Involvierung mehrerer deutscher EZ-Institutionen, neun vietnamesischen Provinzregierungen (mit jeweils mehreren Departments) sowie der Zentralregierung in Hanoi mit mehreren Ministerien handelt es sich um ein komplexes FZ/TZ-Infrastrukturvorhaben, das neben der Berücksichtigung der Rahmenbedingungen auch einer der Komplexität angemessenen Kommunikation und Kooperation der beteiligten Akteurinnen und Akteure bedarf. Vor diesem Hintergrund sind BMZ, GIZ und KfW gemeinsam die Hauptadressaten der Ergebnisse dieser Evaluierung.

Methodik der Evaluierung

Ausgangspunkt für diese Evaluierung waren konkrete Fragen des BMZ nach den Gründen für eingetretene Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms sowie den Steuerungsmöglichkeiten eines solchen komplexen Kooperationsvorhabens. Diese Fragen hatten hauptsächlich explorativen Charakter. Dieser Charakter der Fragestellungen bestimmte wesentlich das Evaluierungsdesign und die Formulierung sowohl der übergreifenden als auch der detaillierten Evaluierungsfragen.

In der primär als summative Prozessevaluierung gestalteten Evaluierung wurde ein einzelnes Programm untersucht. Genutzt wurde dabei ein qualitatives Evaluierungsdesign in Form von Inhaltsanalysen von Dokumenten und Interviews sowie einer Rekonstruktion von Prozessen.

Die wesentlichen Datenquellen für die Evaluierung waren zum einen die umfangreichen Dokumentenbestände bei den verschiedenen Stakeholdern (BMZ, GIZ, KfW, Consultings, vietnamesische Behörden) sowie zum anderen das Expertenwissen der im Verlauf des Programms beteiligten Fachkräfte der Vorfeldorganisationen und Consultings, der Vertreterinnen und Vertreter vietnamesischer Ministerien und Provinzregierungen sowie von Mitarbeitenden des BMZ. Insgesamt wurden 41 Einzel- und neun Gruppeninterviews geführt. Zudem wurde ein eintägiger Workshop veranstaltet.

Als Hauptinformationsquellen für die Evaluierung dienten auf deutscher Seite WZ-R seit Programmbeginn, GIZ-Auftragsverantwortliche, Komponentenleiter der GFA Consulting Group, Leiter der Landesbüros von GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) / GIZ und KfW, Schwerpunktkoordinatoren, eingesetzte Entwicklungshelfer sowie Consultants.

Auf vietnamesischer Seite wurden in allen neun vom Programm begünstigten Provinzen Gruppeninterviews geführt. Daran nahmen jeweils die Vize-Vorsitzenden (Vice Chairmen) des Provincial People's Committee oder ihre Stellvertreter sowie hochrangige Vertreter der relevanten Departments¹ (vor allem Bau, Finanzen, Planung) und die Leiter der beauftragten Versorgungsunternehmen teil. Einzelinterviews mit hochrangigen Repräsentanten wurden im Ministry of Finance, Ministry of Construction und Ministry of Planning and Investment sowie in der Vietnam Water Supply and Sewerage Association geführt. Schließlich wurde gegen Ende der Erhebungsphase ein eintägiger Workshop in Hanoi durchgeführt, bei dem Repräsentanten aus den neun Programmprovinzen (insgesamt 25 Personen) ihre Erfahrungen mit der Implementierung des Abwasserprogramms austauschten und die aus ihrer Sicht zentralen Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung identifizierten. Einzelinterviews wurden auch mit bilateralen Gebern (Danish International Development Agency [DANIDA], Japan International Cooperation Agency [JICA]) sowie Entwicklungsbanken (Asian Development Bank [ADB], Weltbank [WB]) geführt.

Bei der Datenerhebung für die Evaluierung in Vietnam wirkte eine lokale Evaluatorin mit. Die Expertin führte gemeinsam mit dem Teamleiter vier Gruppeninterviews in Provinzen durch. In zwei weiteren Provinzen nahm sie die Erhebungen allein vor. Schließlich bearbeitete sie selbstständig die Frage der „Wirkungen auf regulatorischer Ebene“.

Einflussfaktoren in der Programmumsetzung

Ein zentrales Anliegen der Evaluierung war es zu untersuchen, warum es in dem Abwasserprogramm zu mehrjährigen Verzögerungen in der Umsetzung gekommen ist beziehungsweise noch immer kommt. Es waren also die Faktoren zu analysieren, die den Fortgang der Implementierung behinderten. Die so identifizierten Einflussfaktoren wurden dann in ihrer jeweiligen Bedeutung für die Programmumsetzung bewertet. Die Untersuchung der Faktoren mündete schließlich in eine Beurteilung, inwieweit von deutscher Seite Interventionsmöglichkeiten in Hinsicht auf eine Beeinflussbarkeit der Faktoren gegeben waren.

Die Evaluierung hat ergeben, dass bei der Analyse der für die Verzögerungen verantwortlichen Faktoren unterschieden werden muss zwischen solchen, die in Vietnam ihren Ursprung haben, und solchen, die durch die Kombination externer Anforderungen und nationaler Gegebenheiten entstehen.

In Vietnam waren die Faktoren, die zu Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms beigetragen haben, von unterschiedlicher Relevanz in Hinsicht auf ihre Allgemeingültigkeit in allen neun Provinzen sowie auch bezüglich des Ausmaßes der von ihnen verursachten Verzögerungen.

Nur zwei Faktoren haben sich in allen Provinzen als von großer Bedeutung herausgestellt, nämlich die langwierigen staatlichen Genehmigungsprozesse sowie die Strukturen des Bausektors. Hinzu kommt als dritter

¹ Das sind die Fachministerien auf Provinzebene.

wichtiger Faktor die Tatsache wiederkehrender Planungsänderungen und -anpassungen vor dem Hintergrund vor allem dynamisch sich entwickelnder Provinzstädte, aber auch technischer Fragen und der Landverfügbarkeit, die maßgeblich zu den Verzögerungen beigetragen haben.

Die Aneignung beziehungsweise Bereitstellung von Landflächen war nicht in allen Provinzen ein Problem. Wo sie einen Faktor darstellte, konnten Probleme je nach örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich schnell gelöst werden. Kostensteigerungen erwiesen sich ebenso wenig durchgängig als signifikanter Verzögerungsfaktor, sondern nur dort war dies der Fall, wo aufgrund anderer Faktoren die geplanten Bauzeiten bereits lange überschritten waren und/oder Verhandlungsprozesse zwischen Baufirmen und Auftraggebern nicht schnell zu einer Einigung führten. Schließlich waren Ausschreibungsverfahren teilweise ein Faktor für massive Verzögerungen: Wo Angebote mit gefälschten Unterlagen, zu teure Angebote oder gar keine abgegeben werden, entstehen durch die Wiederholung von Ausschreibungen erhebliche Verzögerungen in der Implementierung.

Insgesamt ergibt sich ein differenziertes Bild diverser Faktoren, die die Umsetzung des Investitionsvorhabens in Vietnam beeinflusst haben. Es muss als sehr fraglich eingestuft werden, ob dieser Kanon an Faktoren auch in anderen Ländern so vorhanden ist.

Die Umsetzung eines Programms wird nicht nur durch Faktoren im Partnerland beeinflusst. Zu berücksichtigen sind ebenfalls solche Aspekte, die durch die Anwendung internationaler Vorschriften oder nationaler Vorgaben und Verfahren des bilateralen Gebers in die Vorbereitung und Durchführung eines Programms eingehen.

Bei FZ-Darlehen für Infrastrukturprogramme wie dasjenige in Vietnam müssen die Bauleistungen international ausgeschrieben werden. Diese Vorschrift führte im Fall des Abwasserprogramms Vietnam zu mindestens drei Konsequenzen, deren zeitliche Auswirkungen von erheblicher Bedeutung sind.

Die Erstellung der Planungs- und Ausschreibungsunterlagen nach international gültigen Standards durch internationale Ingenieurfirmen dauert je nach Gegenstand und technischer Komplexität allein schon zwischen 12 und 24 Monaten. Der nachfolgende umfangreiche Prüfungs- und Genehmigungsprozess durch verschiedene Provinzbehörden, die Ausschreibungsfrist, Prüfung der Angebote (auch durch die KfW) und der Vergabevorschlag nehmen bis zu 12 weitere Monate in Anspruch – allerdings nur wenn die Ausschreibungen nicht wiederholt werden müssen. Genau das jedoch war in mehreren Provinzen der Fall (bis zu drei Wiederholungen). In Vietnam dauerte der gesamte Prozess zum Teil bis zu 4 Jahre. Bis zur tatsächlichen Vergabe und dem physischen Baubeginn liegt ein weiterer Zeitraum von mehreren Monaten.

Einen zweiten Problemkomplex stellt die Verwendung international standardisierter Musterverträge der Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (FIDIC) für die Vereinbarungen zwischen den Provinzen und den zu beauftragenden Baufirmen dar. Sie basieren auf dem angelsächsischen Rechtssystem, sind jedoch so konzipiert, dass durch sehr umfassende und detaillierte vertragliche Regelungen ein Rückgriff auf nationale gesetzliche Vorschriften möglichst vermieden werden kann. Genau das sowie die mangelnde Erfahrung vor allem der Provinzen, aber auch vieler Baufirmen mit dieser Vertragsform führten zu langwierigen Prüfungsprozessen und damit zu Verzögerungen gegenüber der Planung.

Schließlich hat die von vietnamesischer Seite geforderte Anwendung von Standardkosten (*cost norms*) bei Ausschreibungen und Angeboten insofern zu Verzögerungen geführt, als internationale Konsortialpartner zu diesen nationalen Standardkosten nicht anbieten können und deshalb Angebote weit über den Schätzkosten abgaben, was lange Prüfverfahren beziehungsweise erneute Ausschreibungen zur Folge hatte.

Die Kommunikation zwischen den Programmverantwortlichen der GIZ und der KfW wird durch den unterschiedlichen Dezentalisierungsgrad der beiden DOs (Durchführungsorganisationen) erschwert. Während die auftragsverantwortliche Person der GIZ vor Ort in Hanoi angesiedelt und damit ständig präsent ist, haben Programmverantwortliche der KfW ihren Sitz in Frankfurt und bereisen die Projektstandorte durchschnittlich nur zwei Mal pro Jahr. Dass die von beiden DOs vor Ort eingesetzten Expertinnen und Experten wenig Austausch und Koordination betreiben (und im Einzelfall nicht einmal voneinander wissen), ist bedenklich. Auch wenn keine Evidenz dafür vorliegt, dass diese Kommunikationsstrukturen unmittelbar nega-

tive Auswirkungen gehabt haben, so ist dennoch die Annahme plausibel, dass die Effektivität der Kommunikation und die Koordination der Programmimplementierung durch diese Situation nicht gefördert werden.

Beeinflussbarkeit der Verzögerungsfaktoren

In Hinsicht auf die dargestellten Ursachen für die Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms stellt sich die Frage, welche der dargestellten Faktoren von welchen der beteiligten deutschen Akteure hätten beeinflusst werden können, um eine Programmimplementierung zu beschleunigen.

Insgesamt betrachtet ist festzustellen, dass das BMZ über seine zentralen Instrumente der politischen Steuerung – Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen (RV) – die Hauptfaktoren der Umsetzungsverzögerungen nur begrenzt (staatliche Prozesse) oder gar nicht (Planungsanpassungen, Bausektor) beeinflussen kann. Und die wenigen Möglichkeiten, auf politischer Ebene Einfluss zu nehmen, sind offenbar nur in geringem Maße genutzt worden.

Politische und operative Steuerung

Die Frage der politischen Steuerung von Entwicklungsvorhaben berührt unter anderem den wiederkehrend diskutierten Aspekt der Abgrenzung zwischen politischer und operativer Steuerung. Wo greift politische Steuerung in Fragen der operativen Umsetzung ein? Wann erreicht operative Steuerung die politische Sphäre und stößt damit an ihre Grenzen?

Das zentrale Steuerungselement des BMZ in der bilateralen EZ ist der politische Dialog bei Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen. Wesentliche Voraussetzung für einen solchen Dialog ist eine sachgerechte, detaillierte und umfassende Berichterstattung der DOs an das BMZ. Die Entscheidungsträgerinnen und -träger in der politischen Steuerung im BMZ haben darüber hinaus Zugriff auf die Außenstruktur der EZ, das heißt die WZ-Referentinnen und -Referenten an den deutschen Auslandsvertretungen. Die WZ-R sind für die Koordinierung der Zusammenarbeit in den Partnerländern und für den laufenden Kontakt mit ihren Regierungen zuständig. Sie begleiten EZ-Programme kontinuierlich politisch beziehungsweise können im Auftrag von BMZ/AA (Auswärtiges Amt) für die Wahrnehmung relevanter politischer Kontakte eingeschaltet werden.

In Hinsicht auf das Abwasserprogramm Vietnam ist festzuhalten, dass die WZ-R der Botschaft in Hanoi das Vorhaben nach seiner Aussteuerung 2013 nicht mehr aktiv begleitet und auf Interventionen verzichtet haben. In Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen sind die Umsetzungsprobleme des Abwasserprogramms nicht so häufig und nicht so intensiv zur Sprache gebracht worden, wie es angesichts der erheblichen Verzögerungen in der Durchführung erwartbar beziehungsweise sinnvoll gewesen wäre. Die DOs haben in der Vorbereitung von RK und RV allerdings auch kaum detaillierte Problemanalysen bereitgestellt, die Beeinflussbarkeit von Risiken meistens als gering eingestuft und dem BMZ kaum Handlungsempfehlungen gegeben.

Der unterschiedliche Grad der Dezentralisierung von Programmleitungsfunktionen bei GIZ und KfW hat in der Vergangenheit die notwendige Flexibilität bei Planungsänderungen und Anpassungen der Vorgehensweise beeinträchtigt. Das TZ-Modul war in seiner Umsetzung in erheblichem Umfang abhängig vom Fortschritt des FZ-Moduls, wobei eine solche Abhängigkeit in der Planung des Programms ausdrücklich verneint worden war. Einen sehr positiven Einfluss auf die operative Steuerung hat die zeitweilige Anwesenheit eines entsandten Schwerpunktkoordinators vor Ort gehabt. Allerdings ist zu fragen, ob die Systeme von FZ und TZ angesichts ihrer unterschiedlichen Strukturen und Prozesse im Grunde überhaupt kompatibel sind oder ob es letztlich nicht immer um eine Anpassung der TZ-Maßnahmen an den Fortschritt der FZ-finanzierten Maßnahmen geht.

Ungleichzeitigkeit der FZ- und TZ-Module

Eine Unabhängigkeit der beiden Module voneinander – allerdings im negativen Sinne – zeigt sich in der späten Phase des Abwasserprogramms darin, dass die GIZ ihr Modul aufgrund einer Entscheidung des BMZ (Aussteuerung des Sektors) mehrere Jahre vor der vollständigen Programmumsetzung zum Jahresende 2017

eingestellt hat, während die FZ-Aktivitäten bis zur vollständigen Umsetzung noch bis Anfang des kommenden Jahrzehnts andauern werden. Diese Ungleichzeitigkeit in der Programmdurchführung ist eindeutig auf die unterschiedlichen Umsetzungsmodalitäten zwischen FZ und TZ zurückzuführen. Das Abwasserprogramm in Vietnam kann deshalb nicht als ein kohärentes, eng miteinander verzahntes Angebot der deutschen EZ gewertet werden.

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit des Entwicklungsprogramms insgesamt ist in mehrfacher Hinsicht gefährdet. Verantwortlich dafür sind einmal betriebswirtschaftliche Gründe, und zwar insofern, als eine vollständige Kostendeckung für die Betriebs- und Wartungskosten der Abwasseranlagen und erst recht für Ersatzinvestitionen in absehbarer Zeit nicht erreicht werden wird.

Vor allem aber wird die Nachhaltigkeit des Abwasserprogramms durch die Beendigung des TZ-Moduls vor Ende des FZ-Moduls gefährdet. Durch die Verzögerungen in der Umsetzung des FZ-Moduls können die Trainings- und Beratungsleistungen der GIZ für die drei Standorte des Programms Nord II nicht mehr erbracht werden, wodurch ein fachgerechter Betrieb sowie die Wartung der Kanalnetze und technischen Ausrüstungen als nicht gewährleistet eingestuft werden müssen.

Schließlich sind auch Zweifel daran angebracht, dass der ausgewählte vietnamesische Wasser- und Abwasserverband die Trainings- und Beratungsmaßnahmen des TZ-Moduls adäquat fortführen kann, da er zumindest Ende 2016 nicht über die personellen und fachlichen Kapazitäten verfügte. Zudem verfolgt er ein Geschäftsmodell, das für die meisten Provinzen und Betreiber von Abwasseranlagen nicht attraktiv sein dürfte.

Relevanz

Angesichts der Umweltsituation in Vietnam im Allgemeinen und der weitgehend fehlenden Abwasserbehandlung im Speziellen hat ein kombiniertes Programm zum Bau von Kanalnetzen und Kläranlagen nebst politischem, technischem und betriebswirtschaftlichem Capacity Development prinzipiell eine hohe Relevanz. Die tatsächliche Relevanz des FZ-Moduls wird allerdings dadurch massiv beschränkt, dass bei der Planung der Anlagen technische Gegebenheiten wie die allgegenwärtige Existenz von Sickergruben nicht hinreichend berücksichtigt wurden und deshalb ihr Beitrag zur Reduzierung von Umweltrisiken relativ gering ist.

Effektivität

Die Effektivität der gebauten Kanalnetze und Kläranlagen ist in technischer Hinsicht insofern nicht zu beanstanden, als die geplanten Reinigungsleistungen mühelos erreicht und innerstädtische Überschwemmungen verringert werden. Die Effektivität des TZ-Moduls wird dadurch eingeschränkt, dass die Capacity-Development-Maßnahmen zum Teil nur sehr verzögert (in Abhängigkeit vom FZ-Modul) realisiert und in den drei später ins Programm aufgenommenen Städten nicht zu Ende geführt werden konnten.

Effizienz

Die Effizienz des Abwasserprogramms ist insgesamt als klar negativ zu bewerten. Gegenüber der ursprünglichen Planung ist an manchen Standorten eine Verdreifachung der Implementierungsdauer eingetreten. Dadurch sind zusätzliche und teilweise erhebliche Kosten entstanden. Auch sind die Kläranlagen teils überdimensioniert, was zur Unwirtschaftlichkeit der Investitionen führt. Das TZ-Modul ist in seiner Effizienz durch die eingetretenen Verzögerungen im FZ-Modul ebenfalls betroffen.

Entwicklungspolitische Wirkungen

Die im Rahmen der FZ errichteten Infrastruktureinrichtungen haben das Ziel, Umwelt- und Gesundheitsrisiken zu reduzieren, nur in relativ geringem Ausmaß erreicht. Zum Teil sind sogar neue Umweltrisiken entstanden.

Das TZ-Modul hat übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen insofern erzielt, als Behörden auf nationaler und Provinzebene in ihrer Kapazität im Abwasserbereich gestärkt, eine weitgehende Rahmengesetzgebung für Vietnam erlassen und der Einstieg in eine gesetzesebasierte und an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientierte Abwasserentsorgung und -behandlung erreicht wurde.

Wirkungen auf regulatorischer Ebene

Im Zuge des TZ-Moduls wurden unter anderem das Bauministerium und die Provinzregierungen bei der Entwicklung beziehungsweise Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen beraten. Auf nationaler Ebene war das Abwasserprogramm an der Entwicklung einer Reihe von Gesetzen und Erlassen beteiligt. Die Politikberatung der GIZ hat damit einen wesentlichen Beitrag zur Überarbeitung der gesetzlichen Rahmenbedingungen geleistet und die Sektorreformen maßgeblich mitgestaltet. Auf Provinzebene wurden im Rahmen des TZ-Moduls die relevanten Behörden bei der Kapazitätsentwicklung sowie der Ausarbeitung strategischer Orientierungspläne für nachhaltiges Abwassermanagement und kostendeckender Tariffahrpläne unterstützt.

Schlussfolgerungen

Die Evaluierung liefert Hinweise auf Strukturprobleme der deutschen EZ und ihrer Steuerung. Insbesondere ergeben sich die folgenden Fragen:

Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit die analysierten Probleme bei der Prüfung und Planung des Vorhabens vorhersehbar waren (und nicht entsprechend berücksichtigt wurden). Es sind zur Vorbereitung des Programms insgesamt sechs Missionen durchgeführt worden, und Vietnam war zu der Zeit (2001 – 2003) bereits seit Jahren Partnerland der deutschen EZ. Erfahrungen mit der Durchführung von Programmen lagen also vor. Es muss deshalb als nicht nachvollziehbar bezeichnet werden, dass Charakteristika vietnamesischen Verwaltungshandelns und des Bausektors nicht erkannt oder wenigstens nicht in der Zeitplanung berücksichtigt worden sind. Auch ist zu fragen, warum spezifische Gegebenheiten in der Abwasserentsorgung in Vietnam bei der Auslegung der Kläranlagen trotz diverser Prüfungsmissionen nicht berücksichtigt wurden. Die Effektivität der deshalb teilweise überdimensionierten Kläranlagen ist dadurch massiv eingeschränkt. Zusammenfassend ist zu fragen, ob das Abwasserprogramm, vor allem das FZ-Modul, in dieser Form überhaupt genehmigungsfähig war beziehungsweise hätte beauftragt werden dürfen.

Weiterhin ist zu fragen, inwieweit Form und Umfang der von den DOs bereitgestellten Informationen geeignet sind, um dem BMZ eine angemessene politische Steuerung zu ermöglichen. Die Evaluierung zeigt auf, dass die Berichterstattung der DOs in diesem Programm in der Vergangenheit nicht optimal war. Die Detailliertheit der Berichterstattung hat immer wieder dem Informationsbedarf des BMZ nicht entsprochen. In der gemeinsamen Berichterstattung der DOs zum Programm wurden trotz Einstufung in die Kategorie „hohes Risiko“ auch keine aussagekräftigen Analysen und vor allem keine Handlungsempfehlungen für das BMZ gegeben. Die Berichterstattung entsprechend den Formaten der Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR-Formate) wird nach Einschätzung der Evaluierung das Informationsproblem nicht lösen.

Die Funktion und Einbindung des Sektorreferats sollte kritisch überprüft werden. In der gegenwärtigen Form leistet es keinen Beitrag zur fachlichen Begleitung und Beratung des Abwasserprogramms.

Durch die Erkenntnisse dieser Evaluierung am Beispiel des Abwasserprogramms in Vietnam wird das Instrument eines „Kooperationsvorhabens“ beziehungsweise eines gemeinsamen Programms von FZ und TZ infrage gestellt. Die systemisch bedingt unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen, Kommunikationsstrukturen und Prozesse von FZ und TZ lassen es fraglich erscheinen, ob die Zusammenfassung in einem Programm sinnvoll ist, wenn die TZ selbst durchführt und die FZ vor allem von Entscheidungen des Darlehensempfängers abhängig ist. Dies gilt vor allem dann, wenn dadurch eine Abhängigkeit geschaffen wird, die die Umsetzung von TZ-Maßnahmen behindert und deren Erfolg beeinträchtigt.

Tatsächlich bietet die deutsche EZ mit der Kombination von FZ- und TZ-Modulen eine Paketlösung, die sich von den reinen Finanzierungsangeboten neuer Geber unterscheidet. Wenn die einzelnen Module – obwohl in einer gewissen Abhängigkeit voneinander stehend – allerdings zeitlich und inhaltlich wenig koordiniert implementiert werden, dann wird gerade der einer Paketlösung immanente Mehrwert mindestens teilweise, wenn nicht sogar vollständig aufgehoben.

In Hinsicht auf die ungleichzeitige Beendigung der Module beziehungsweise die Beendigung der TZ-Maßnahmen ist von negativen Effekten bezüglich der angestrebten Wirkungen und der Nachhaltigkeit der Maßnahmen auszugehen.

Schließlich lässt die Kommunikation innerhalb des Programms deutlich Raum für Verbesserungen. Insbesondere die Einbindung der Ingenieurfirmen/Consultants in Kommunikationsstrukturen und in die Programmkoordination erscheint als nicht angemessen. Effektivitätsgewinne oder gar Synergien werden verhindert, wenn die vor Ort eingesetzten Fachleute nicht miteinander kommunizieren und sich nicht abstimmen (oder gar nicht einmal voneinander wissen).

Die Evaluierung kommt insgesamt zu folgenden Empfehlungen:

Empfehlung an die KfW:

Der KfW wird empfohlen, Darlehensempfängern, die mit den Regularien der Verwendung von mit Auflagen versehenen Krediten nicht vertraut sind, angemessene Beratung und Hilfestellung zur regelgerechten Nutzung der Darlehen anzubieten.

Empfehlung an die GIZ:

Der GIZ wird empfohlen, sachgerechte Konzepte zur weiteren Förderung der Provinzen und Betreiber zu erarbeiten. Dabei könnte zum Beispiel das „Traveller-System“ intermittierender Einsätze mit Durchführungsverantwortung in Erwägung gezogen werden.

Empfehlungen an die GIZ und die KfW:

Ausreisende technische Expertinnen und Experten der Consultingfirmen sollten in beiden beteiligten DOs inhaltlich auf ein gemeinsames Programm vorbereitet und die Koordination mit der TZ-Komponente Teil ihrer Aufgabenbeschreibung werden. Sie sollten weiterhin in die Programmkoordination regelmäßig und intensiv eingebunden werden.

Es wird empfohlen, dass die DOs dem BMZ häufiger und detaillierter über die Situation in Programmen berichten, dabei problematische Aspekte dezidiert zur Sprache bringen, Durchführungsprobleme offenlegen, mögliche politische Steuerungsimpulse frühzeitig ansprechen und die politische Ebene gegebenenfalls um Hilfestellung bitten.

Empfehlungen an das BMZ:

Es wird empfohlen, das Sektorreferat in seiner Kapazität zu stärken und intensiver in die fachliche Begleitung von komplexen Programmen einzubinden. Dazu gehört auch die Möglichkeit von Projektbesuchen.

Den Länderreferentinnen und -referenten sollten mehr und längere Dienstreisen ermöglicht werden, um häufiger Projektstandorte besuchen und intensivere Kontakte zu Entscheidungsträgerinnen und -trägern im Partnerland aufbauen und pflegen zu können.

Dem BMZ wird empfohlen, unabhängig von der Aussteuerung 2013 die GIZ im Gestaltungsspielraum zu beauftragen, über das Jahr 2017 hinaus bis zur Inbetriebnahme aller Installationen Trainings- und Beratungsmaßnahmen für Provinzen und Betreiberfirmen durchzuführen und entsprechende Aufträge und Leistungsverträge flexibel zu gestalten.

Die WZ-R sollten gerade auch bei Programmen außerhalb der Schwerpunkte in die politische Begleitung von Vorhaben eingebunden werden.

Das BMZ sollte zum Beispiel halbjährliche Sektormeitings veranstalten, bei denen es mit den involvierten Akteurinnen und Akteuren der DOs ausführlich Sektorsachstände, Probleme und Handlungsoptionen diskutieren kann.

Das BMZ sollte regelmäßige Zwischenevaluierungen, insbesondere auch für FZ-Module, bei der Beauftragung zur Auflage machen, um in Abhängigkeit von den erzielten Fortschritten (Milestones) gegebenenfalls mit Zusagepausen beziehungsweise Auflagen für die Fortführung politisch reagieren zu können.

Langwierige Infrastrukturprojekte, bei denen TZ- und FZ-Maßnahmen in gegenseitiger Abhängigkeit voneinander stehen, bergen bei auftretenden Verzögerungen substanzielle Umsetzungsrisiken, die zu einer Gefährdung der Nachhaltigkeit des Ansatzes führen können. In ähnlichen Programmkonstellationen sollten diese Risiken in der Planung und Umsetzung berücksichtigt werden. Es wird deshalb empfohlen, das EZ-Instrument „Kooperationsvorhaben“ zum Gegenstand einer systematischen Evaluierung zu machen und zu untersuchen, ob die gegenwärtige Form der Zusammenfassung in einem Programm tatsächlich positive Effekte in Hinsicht auf angestrebte Wirkungen von Entwicklungsvorhaben hat oder zu Verwerfungen in der Umsetzung von Programmen führt.

SUMMARY

Context of the evaluation

In addition to creating the institutional framework, the key factor in achieving the ambitious global Sustainable Development Goals (SDGs) will be to finance the policies and infrastructure necessary to successfully implement the goals. The global debate on development policy thus emphasises the increasing importance of sources of finance other than bilateral financial cooperation (FC) to finance a robust infrastructure for achieving the SDGs: Increasing domestic revenue in the less developed countries of the South (rise to middle-income status) and alternative sources of finance reduce the dependence on and hence the relative importance of bilateral FC in financing extensive infrastructure measures.

However, the Monterrey Consensus of 2002 recognises that bilateral FC has a role complementary to financial flows from private sources and the capital of the partner countries themselves in order to support 'endogenous processes of accessing own sources of development financing' (Scholz und Wolff, 2010: 336). Thus bilateral FC can still be regarded as an important instrument to sustainably strengthen partner countries. The existence of these kinds of endogenous processes is vital for effective sustainability, however.

In the context of alternative sources of finance, the question is to what extent bilateral financing of large infrastructure programmes can actually still generate added value for the partner countries compared with these other sources. This would only appear to be the case if such programmes provide decisive additional benefits beyond the simple transfer of resources at preferential rates. In order to achieve this, infrastructure programmes financed as part of development cooperation (DC) must (more than ever) provide a coherent combination of financing and supplementary capacity development.

German DC has expertise consisting of FC and technical cooperation (TC) with relevant capacity in financing and capacity development, enabling it to generate additional value. For several years now, joint programme proposals, formerly known as cooperation projects, have been devised by FC and TC and the activities closely coordinated, at least in principle. German DC thus follows a different institutional path than many other bilateral donors, with this arrangement giving it great potential for generating additional value in the sustainable implementation of large-scale infrastructure projects – in theory at least. To what extent, then, is German DC, with its combined FC and TC, viable for the future in terms of organisation and processes?

German development cooperation's wastewater programme in Vietnam

The Wastewater Management programme (short title) is an extremely long-term and complex programme: Launched in 2004, implementation had already been under way for more than 12 years at the time of the evaluation. It is not exactly clear when the programme will be phased out, as individual measures were already delayed by 11 years in 2017 and the residual funds available might last until 2025 according to estimates by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).

The programme was designed to improve wastewater management in nine provinces in Vietnam. Cooperation with the provinces Bac Ninh and Hai Duong (programme name North I), Nghe An (Vinh, Centre), and Can Tho and Soc Trang (South I) began under the contract in 2003. The southern province Tra Vinh was included in the programme in 2004 under the title South II. Pledges in the form of further locations were specified in more detail during the government consultations in 2009. In 2012, activities began to be extended to include the provinces Son La, Hoa Binh and Lang Son (North II).

The area of activity of financial cooperation involved the creation of drainage networks, including pumping stations and sewage treatment plants. As part of FC, a total of seven loans totalling 136 million euros were granted to Vietnam for the investment measures in this wastewater programme.

Technical cooperation as part of the programme covered four phases. It involved providing advice to the Ministry of Construction concerning reform of the wastewater and solid waste sector, to provincial governments on legal regulations and to the operators of sanitation plants in provincial towns on technical and business aspects of managing these facilities. InWent – Capacity Building International, Germany and the German Development Service (DED) were also involved in the programme for a period of time. The activities

at macro level were implemented by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) itself, and at meso and micro level by a consulting firm.

Implementation of the FC measures of the wastewater programme was and still is plagued by huge delays compared with the original schedule – in some cases by 10 years or more.

Subject and objectives of the evaluation

The subject of the evaluation was firstly the interaction between BMZ, GIZ and KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) in planning, steering and implementing the programme (including communication between the embassy/country division and the partners). Secondly, the evaluation studied the causes of the delays of several years that occurred in the implementation of measures along with stagnant disbursements and pledges – still large – that had not been implemented towards the end of the programme. The framework conditions in the partner country were a particular focus here.

The subject of the evaluation thus particularly included the structure and content of reports from the implementing organisations to BMZ and the economic cooperation officers in the embassy along with communication between the three stakeholders, especially in terms of the opportunities for political steering of complex projects by BMZ. This also included cooperation between country and sector divisions at BMZ.

The overall objective of the evaluation was to analyse the factors that were responsible for the delays in implementing the programme and – closely connected with that aim – to identify the processes and methods that are necessary for political steering of this kind of programme in view of these factors.

The objective of the evaluation was therefore initially to clarify which factors influenced and/or delayed implementation of the joint FC/TC wastewater programme as planned. The evaluation also sought to look at how the programme dealt with the delays and what measures were taken at political and implementation level to counter them. In doing so, it primarily examined the extent to which various types of general political and administrative conditions in the partner country had a negative impact on implementation of the programme.

Another goal of the evaluation was to identify mechanisms and methods (particularly in connection with communication) that enable BMZ to steer a programme of this complexity adequately and effectively at political level. With the involvement of several German DC institutions, nine Vietnamese provincial governments (with several departments each) and the central government in Hanoi with several ministries, this is a complex FC/TC infrastructure programme; it not only needs to take account of the framework conditions, but also requires communication and cooperation by the stakeholders that does justice to this complexity. Against this backdrop, BMZ, GIZ and KfW together are the main addressees of the results of this evaluation.

Methodology of the evaluation

The starting point of this evaluation were specific questions from BMZ about the reasons for the delays that occurred in implementing the wastewater programme and the steering options for a cooperation project of this complexity. These questions were largely exploratory in nature. The nature of these questions played a key role in determining the evaluation design and in wording both the overarching and the detailed evaluation questions.

Primarily designed as a summative process evaluation, the evaluation examined a single programme. A qualitative evaluation design was used in the form of content analyses of documents and interviews and the reconstruction of processes.

The key data sources for the evaluation were the extensive document collections of the various stakeholders (BMZ, GIZ, KfW, consulting firms, Vietnamese authorities) and the expertise of the experts involved in the course of the programme from the implementing organisations and consulting firms, the representatives of Vietnamese ministries and provincial governments, and BMZ staff members. A total of 41 individual and nine group interviews were conducted. In addition, a one-day workshop was held.

The main sources of information for the evaluation on the German side were economic cooperation officers from the outset of the programme, GIZ officers responsible for commissions, component managers at GFA

Consulting Group, directors of the GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)/GIZ and KfW country offices, priority area coordinators, and development workers and consultants deployed.

On the Vietnamese side, group interviews were conducted in all nine of the provinces that benefit from the programme. The Vice Chairmen of the Provincial People's Committee or their deputies and senior representatives of the relevant departments² (primarily construction, finance, planning) and the directors of the contracted waste disposal companies took part in these interviews. Individual interviews were conducted with senior representatives in the Ministry of Finance, the Ministry of Construction, the Ministry of Planning and Investment and the Vietnam Water Supply and Sewerage Association. Finally, towards the end of the data collection phase, a one-day workshop was held in Hanoi at which representatives from the nine programme provinces (a total of 25 people) shared their experience of implementing the wastewater programme and identified what they believed to be the key problems and obstacles to implementation. Individual interviews were also conducted with bilateral donors (Danish International Development Agency [DANIDA], Japan International Cooperation Agency [JICA]) and development banks (Asian Development Bank [ADB], World Bank [WB]).

A local evaluator was involved in collecting data for the evaluation in Vietnam. The expert conducted four group interviews in provinces in collaboration with the team leader. She collected data on her own in two other provinces. Finally, she worked on the issue of results at regulatory level independently.

Factors influencing programme implementation

One of the core concerns of the evaluation was to study why delays of several years occurred and are still occurring in implementation of the wastewater programme. The evaluation therefore set out to analyse the factors that impeded progress in implementation. Each factor thus identified was then assessed in terms of its significance for programme implementation. Finally, the study of these factors led to an assessment of the extent to which options for intervening were available to the German side, i.e. whether the factors could be influenced.

The evaluation showed that, when analysing the factors responsible for the delays, a distinction needs to be made between those arising in Vietnam and those arising as a result of a combination of external requirements and national conditions.

In Vietnam, the factors that contributed to the delays in implementation of the wastewater programme were of differing degrees of relevance in terms of their general applicability in all nine provinces and in terms of the extent of the delays they caused.

Only two factors proved to be highly significant in all the provinces, namely the lengthy state approval processes and the structures in the construction sector. The third important factor was the repeated changes and modifications to planning particularly against the backdrop of dynamically developing provincial towns, but also technical issues and the availability of land, which played a major role in the delays.

The acquisition/provision of land was not a problem in all the provinces. In those areas where it was a factor, there were differences as to how quickly the problems were able to be solved depending on the local conditions. Increased costs were also not a significant factor in the delays throughout the provinces; instead, they were only relevant where the planned construction times had already long been exceeded due to other factors and/or an agreement was not able to be reached quickly enough in the negotiation processes between construction firms and clients. Finally, tendering processes were a cause of huge delays in some cases: If offers with forged documents, offers that are too expensive or no offers at all are submitted, implementation is considerably delayed due to the need to repeat the tenders.

On the whole, there was a complex picture of various factors that influenced implementation of the investment programme in Vietnam. It is highly doubtful whether this set of factors exists in this form in other countries too.

² These are the sector ministries at provincial level.

Implementation of a programme is not only influenced by factors in the partner country. Aspects connected with the application of international regulations or national rules and procedures stipulated by the bilateral donor that play a role in preparing and implementing a programme must also be taken into account.

In the case of FC loans for infrastructure programmes such as the one in Vietnam, international invitations to tender must be published. In the wastewater programme in Vietnam, this requirement had at least three consequences with a considerable impact on the schedule.

Depending on the subject and technical complexity, it takes between 12 and 24 months just for international engineering firms to draw up planning and tendering documents in line with international standards. The subsequent extensive appraisal and approval process by various provincial authorities, the tender deadline, examination of the offers (by KfW too) and the recommendation for order placement take up to 12 more months – but only if the tendering processes do not need to be repeated. However, that was the case in several provinces (up to three times). In Vietnam, the entire process lasted up to four years in some cases. Several more months pass before the order is actually placed and the construction work itself begins.

A second problematic area is the use of internationally standardised specimen contracts drawn up by the International Federation of Consulting Engineers (FIDIC) for the agreements between the provinces and the construction firms to be contracted. They are based on the Anglo-Saxon legal system, but are designed such that, as a result of very comprehensive and detailed contractual regulations, recourse to national legal regulations can if possible be avoided. Compounded by the lack of experience of the provinces in particular with this type of contract, but also of the many construction firms, this led to lengthy appraisal processes and hence to delays in the planned schedule.

Finally, the use of cost norms required by the Vietnamese side in invitations to tender and offers led to delays, as international consortium partners are not able to submit offers in line with these national cost norms and therefore submitted offers that were much higher than the estimated costs, which resulted in long appraisal procedures or new invitations to tender.

Communication between the programme officers at GIZ and KfW is made more difficult by the differing degrees of decentralisation in the two implementing organisations. While the GIZ officer responsible for the commission is based in Hanoi and thus always present, KfW programme officers are based in Frankfurt and only visit the project sites an average of twice a year. It is a matter of concern that there is little exchange or coordination between the experts seconded by the two implementing organisations (and in certain cases they are not even aware of each other). Even though there is no evidence that these communication structures have had directly negative impacts, it is nevertheless plausible to assume that this situation does not enhance the effectiveness of communication and coordination of programme implementation.

Extent to which the causes of the delays can be influenced

In view of the causes of the delays in implementing the wastewater programme presented here, the question arises as to which of these factors could have been influenced by which of the German stakeholders involved in order to accelerate programme implementation.

Overall, it can be said that BMZ can influence the main factors in the implementation delays to only a limited extent (state processes) or not at all (planning modifications, construction sector) using its key instruments of political steering (government consultations and government negotiations). And the few opportunities for exerting an impact at political level were apparently barely used.

Political and operational steering

The issue of political steering of development projects concerns, among other things, the repeatedly discussed aspect of distinguishing between political and operational steering. Where does political steering intervene in issues of operational implementation? When does operational steering enter the political sphere and hence reach its limits?

BMZ's key steering instrument in bilateral DC is political dialogue in government consultations and government negotiations. A key requirement for this kind of dialogue is proper, detailed and comprehensive reporting to BMZ by the implementing organisations. The decision-makers in political steering at BMZ also

have access to the DC field structure, in other words the economic cooperation officers in the German missions abroad. The economic cooperation officers are responsible for coordinating cooperation in the partner countries and for ongoing contact with their governments. They support DC programmes continually at political level or can be involved on behalf of BMZ/the German Foreign Office to make use of relevant political contacts.

In connection with the wastewater programme in Vietnam, it must be noted that the economic cooperation officers in the embassy in Hanoi have no longer been actively supporting the project since it was phased out in 2013 and have refrained from making any interventions. In government consultations and government negotiations, the implementation problems in the wastewater programme were not addressed as often and as thoroughly as could have been expected and would have been expedient in view of the considerable delays in implementation. The implementing organisations barely provided any detailed problem analyses in the run-up to government consultations and government negotiations, largely deemed the possibility of influencing risks to be small and provided very few recommendations for action to BMZ.

In the past, the differing degree of decentralisation of programme management functions at GIZ and KfW has detracted from the necessary flexibility in making changes to planning and adjustments in the approach. Implementation of the TC module depended heavily on progress in the FC module, despite the fact that there was explicitly said to be no such dependence during programme planning. The presence of a seconded priority area coordinator in the partner country for a limited period had a very positive influence on operational steering. However, it is questionable whether the FC and TC systems are in fact at all compatible in view of their different structures and processes or whether the TC measures ultimately always have to be adapted to progress in the FC-financed measures.

Imbalance between the FC and TC modules

Independence of the two modules from one another – albeit in a negative sense – was seen in the late stages of the wastewater programme in that, due to a decision taken by BMZ (phasing out of the sector), GIZ discontinued its module at the end of 2017 several years before programme implementation was completed, whereas FC activities will continue up to the beginning of the next decade until they have been fully implemented. This discrepancy in programme implementation is clearly due to the different implementation mechanisms in FC and TC. The wastewater programme in Vietnam therefore cannot be deemed to be a coherent, closely dovetailed German DC offer.

Sustainability

Generally speaking, the sustainability of the development programme is jeopardised in several respects. This is partly due to business management reasons, as full cost coverage for the operating and maintenance costs of the wastewater plants and even more so for replacement investments cannot be achieved in the foreseeable future.

Above all, however, the sustainability of the wastewater programme is jeopardised as a result of the TC module being terminated before the end of the FC module. Due to the delays in implementation of the FC module, GIZ's training and advisory services for the three sites in the North II programme can no longer be provided, as a result of which proper operation and maintenance of the sewer networks and technical equipment cannot be deemed to be guaranteed.

Finally, there is also reason to doubt that the selected Vietnam Water Supply and Sewerage Association can continue the training and advisory measures of the TC module adequately, as it does not have the human resources or specialist capacity to do so (or at least did not at the end of 2016). In addition, it uses a business model that is presumably not attractive for most of the provinces and operators of wastewater treatment plants.

Relevance

In view of the environmental situation in Vietnam in general, and specifically the largely absent wastewater treatment, a combined programme to build sewer networks and sewage treatment plants is in principle

highly relevant along with political, technical and business capacity development. However, the actual relevance of the FC module is hugely reduced by the fact that technical conditions such as the ubiquitous existence of septic tanks were not sufficiently taken into account when the plants were planned and the contribution they make to reducing environmental risks is thus relatively low.

Effectiveness

There are no grounds for objection in technical terms regarding the effectiveness of the sewer networks and sewage treatment plants that have been built, as the planned purification levels are very easily reached and inner-city flooding has decreased. The effectiveness of the TC module is reduced by the fact that the capacity development measures were only realised much later in some cases (depending on the FC module) and could not be completed in the three towns included in the programme at a later date.

Efficiency

The overall efficiency of the wastewater programme is clearly negative. In some places, implementation has taken three times as long as originally planned, leading to considerable additional costs in some cases. Some of the sewage treatment plants are too large, which means that the investments are not cost-effective. The delays in the FC module have also had an impact on the efficiency of the TC module.

Development-policy results

The infrastructure facilities constructed as part of FC have only achieved the goal of reducing environmental and health risks to a relatively limited extent. In some cases, new environmental risks have actually arisen.

The TC module has achieved overarching development-policy results to the extent that capacity in the wastewater sector has been strengthened among authorities at national and provincial level, extensive framework legislation has been adopted for Vietnam and the country has begun to introduce wastewater disposal and management based on law and geared towards business criteria.

Results at regulatory level

As part of the TC module, the programme provided advice to the Ministry of Construction and the provincial governments, among other addressees, on developing and modifying legal framework conditions. At national level, the wastewater programme was involved in developing a series of laws and decrees. GIZ's policy advice thus made a key contribution to revising the legal framework conditions and played a major role in shaping sector reform. At provincial level, the TC module supported the relevant authorities in capacity development and in devising strategic orientation plans for sustainable wastewater management and cost-covering tariff roadmaps.

Conclusions

The evaluation provides pointers to structural problems in German DC and its steering. In particular, the following questions arise:

The first question concerns the extent to which the problems analysed could have been foreseen during appraisal and planning of the programme (and were not taken into account accordingly). To prepare the programme, a total of six missions were carried out, and Vietnam had already been a partner country of German DC for many years at the time (2001–2003), so experience had already been acquired with implementing programmes. It is therefore difficult to see why features of Vietnamese administrative action and the construction sector were not recognised or at least not taken into account in the schedule. It must also be asked why specific conditions in Vietnam's wastewater disposal were not taken into account when designing the sewage treatment plants despite the fact that various appraisal missions had been carried out. This very considerably reduced the effectiveness of the sewage treatment plants, some of which are too large. In summary, it must be queried whether the wastewater programme, and the FC module in particular, should actually have been approved in this form and whether the commission should actually have been placed.

Moreover, it is questionable whether the type and extent of the information provided by the implementing organisations are suitable to enable BMZ to carry out appropriate political steering. The evaluation shows that reporting by the implementing organisations in this programme has not been ideal in the past. The level of details provided in the reports repeatedly did not meet BMZ's need for information. In the joint reporting by the implementing organisations on the programme, there were no informative analyses and above all no recommendations for action to be taken by BMZ, despite the fact that the programme was classified as 'high risk'. According to the evaluation, reporting in line with the joint procedural reform formats will not solve the problem regarding information.

A critical look should be taken at the function and involvement of the sector division. In the current form, it does not contribute to providing specialist support or advice to the wastewater programme.

Taking the wastewater programme in Vietnam as an example, the findings of this evaluation cast doubt on cooperation projects and joint FC/TC programmes as an instrument. Due to the system-based differences in the basic legal aspects, communication structures and processes of FC and TC, it is questionable whether it is expedient to combine them in a single programme if TC implements the programme itself and FC is primarily dependent on decisions taken by the loan recipient. This is particularly true if it creates a dependency that poses an obstacle to implementation of TC measures and detracts from their success.

In actual fact, with its combination of FC and TC modules, German DC offers a package that distinguishes it from the purely financial assistance provided by new donors. However, if the schedules and content of the individual modules are poorly coordinated during implementation, despite a degree of interdependence, this at least partly, if not completely, cancels out the added value inherent in this kind of combined solution.

The different times at which the modules ended, or rather the end of the TC measures, can be assumed to have a negative impact on the desired results and the sustainability of the measures.

Finally, there is considerable room for improvement in communication within the programme. In particular, the engineering firms/consultants do not appear to have been sufficiently integrated into communication structures and programme coordination. Increased effectiveness or even synergies are prevented if the experts deployed in the partner country do not communicate with one another and do not coordinate their activities (or are not even aware of one another).

The evaluation arrived at the following overall recommendations:

Recommendations to KfW:

We recommend that KfW should provide appropriate advice and assistance on the proper use of the loans to loan recipients who are not familiar with the rules concerning the use of loans to which conditions are attached.

Recommendation to GIZ:

We recommend that GIZ should develop proper strategies for further support for the provinces and operators. In this context, the 'traveller system' of intermittent assignments with responsibility for implementation could be considered.

Recommendations to GIZ and KfW:

Technical experts from the consulting firms who are going on an assignment should be prepared for a joint programme in terms of content in both the implementing organisations involved, and coordination with the TC component should be part of their terms of reference. They should continue to be regularly and heavily involved in programme coordination.

We recommend that the implementing organisations provide BMZ with more frequent and more detailed reports about the situation in programmes, explicitly mention problematic aspects, reveal problems with

implementation, address possible political steering inputs at an early stage and request assistance from the political level, if necessary.

Recommendations to BMZ:

We recommend that capacity building should be carried out in the sector division and that the division should be involved more heavily in technical support for complex programmes. This includes the option of project visits.

The country officers should be allowed to undertake more and longer business trips to visit project sites more often and to be able to set up and maintain closer contact with decision-makers in the partner country.

Independently of the phasing out in 2013, within the scope for shaping the programme, we recommend that BMZ should commission GIZ to implement training and advisory measures for provinces and operating companies even after 2017 until all the plants have gone into operation and to draw up flexible commissions and service contracts.

The development cooperation officers should be involved in political support for projects, especially in the case of programmes outside the priority areas.

For example, BMZ should hold sector meetings twice a year in which it can discuss in detail the current situation in the sector, any problems and possible courses of action with the stakeholders involved at the implementing organisations.

Any delays may entail substantial risks in the implementation of lengthy infrastructure projects in which TC and FC measures are mutually interdependent, which may jeopardise the sustainability of the approach. In similar programme arrangements, these risks should be taken into account during planning and implementation. We therefore recommend that cooperation projects/programmes as a DC instrument should be subjected to a systematic evaluation, examining whether the present approach of combining the measures in a single programme does in fact have positive effects in terms of the desired results of development projects or whether it leads to problems in the implementation of programmes.

INHALT

Danksagung.....	v
Zusammenfassung.....	vi
Summary	xv
Abkürzungen und Akronyme	xxvi
1. Einleitung	1
2. Kontext der Evaluierung: Entwicklungen in der internationalen FZ	4
3. Gegenstand der Evaluierung	8
3.1 Das Abwasserprogramm im Überblick.....	9
3.2 Finanzielle Zusammenarbeit	9
3.3 Technische Zusammenarbeit	12
3.4 Ziele der Evaluierung.....	13
3.5 Gegenstand der Evaluierung	15
4. Wirkungsgefüge und Evaluierungsfragen	16
5. Methodisches Vorgehen	20
5.1 Evaluierungsdesign	21
5.2 Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung.....	22
5.3 Limitationen des methodischen Vorgehens.....	24
6. Das Abwasserprogramm: Einflussfaktoren bei der Implementierung.....	25
6.1 Rahmenbedingungen, Mechanismen und Prozesse in Vietnam	26
6.1.1 Staatliche Regularien und Prozesse: die Sichtweise der nationalen Ebene.....	27
6.1.2 Planungsänderungen und ihre Konsequenzen.....	29
6.1.3 Kostensteigerungen/Inflation	30
6.1.4 Das Problem der Land Clearance/Land Compensation	31
6.1.5 Der Bausektor in Vietnam	32
6.1.6 Erfahrungen der Provinzen mit ODA.....	32
6.2 Auswirkungen der Faktoren in Vietnam auf die Programmumsetzung	33
6.3 Externe Einflussfaktoren	34
6.3.1 Planungsverfahren und Zeiträume.....	34
6.3.2 Ausschreibungsverfahren	35
6.3.2.1 Vertragsform	35
6.3.2.2 Angebote und Standardkosten.....	35
6.3.2.3 Verfahrensdauer.....	36
6.3.3 Kommunikation innerhalb des EZ-Programms	36
6.4 Unterschiede im Einfluss der Faktoren.....	38
6.5 Einfluss- und Interventionsmöglichkeiten von deutscher Seite.....	39
7. Politische Steuerung komplexer FZ/TZ-Vorhaben der deutschen EZ	42
7.1 Mechanismen und Instrumente der politischen/strategischen Steuerung (komplexer Vorhaben)	43
7.1.1 Außenstruktur der EZ, Teil 1: WZ-R	45
7.1.2 Außenstruktur der EZ, Teil 2: Die DOs, Dezentralisierung, Schwerpunktkoordinatoren	46
7.1.3 Regierungskonsultationen und -verhandlungen	48

7.2	Welche Informationen benötigt das BMZ zur Steuerung?	49
7.3	Rolle des Sektorreferats.....	50
7.4	Informationsflüsse: Was kommt im BMZ an?	51
7.5	Sind die bestehenden Mechanismen geeignet/ausreichend/angemessen?	54
8.	Beurteilung nach DAC-Kriterien	55
8.1	Nachhaltigkeit.....	57
8.1.1	Fortsetzung der TZ-Inhalte	57
8.1.2	Förderung der VWSA.....	58
8.1.3	TZ-Maßnahmen und Nachhaltigkeit.....	59
8.1.4	FZ-Verzögerungen und Nachhaltigkeit.....	60
8.1.5	Schlussfolgerungen.....	60
8.2	Weitere DAC-Kriterien.....	61
9.	Wirkungen auf regulatorischer Ebene	63
10.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	67
11.	Literatur	72
12.	Anhang.....	74
	Evaluierungsmatrix	75
	Kreditvolumen neuer Geber.....	78
	Mitwirkende	79
	Zeitplan.....	80

Abbildungen

Abbildung 1: Lage der Projektprovinzen in Vietnam.....	11
Abbildung 2: Wirkungsgefüge.....	17
Abbildung 3: Außenstruktur der Durchführungsorganisationen.....	46
Abbildung 4: Berichtszeiträume der GIZ.....	52

Tabellen

Tabelle 1: Finanzielle Zusammenarbeit: Darlehen für das Abwasserprogramm.....	10
Tabelle 2: Voraussichtliche Dauer bis zur Fertigstellung der Anlagen in Monaten laut Berichterstattung der Dos.....	13
Tabelle 3: Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung.....	23
Tabelle 4: Beiträge der TZ zu Entscheidungen in Provinzen.....	66

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

A + F	Aus- und Fortbildung
AA	Auswärtiges Amt
ADB	Asian Development Bank
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ATI	Abteilung für die Verwaltung technischer Infrastrukturen, vietnamesisches Ministerium für Bauwesen
AV	Auftragsverantwortliche
BE	Berichterstattung
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CD	Capacity Development
CDIA	Cities Development Initiative for Asia
CES	Consulting Engineers Salzgitter GmbH
DAC	Development Assistance Committee (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
DANIDA	Danish International Development Agency
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEVIWAS	Deutsch-Vietnamesische Verbandspartnerschaft zur Kompetenzentwicklung im vietnamesischen Wassersektor
DO	Durchführungsorganisation
DoC	Department of Construction
DoF	Department of Finance
DoNRE	Department of Natural Resources and Environment
DPI	Department of Planning and Investment
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FIDIC	Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
gem. BE	gemeinsame Berichterstattung
gem. PV	gemeinsamer Programmvorschlag
GFA	Consulting
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (ab 2011)
GKW	Ingenieurgesellschaft, Mannheim
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (bis 2010)
GVR	Gemeinsame Verfahrensreform
GWP	German Water Partnership
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KV	Kooperationsvorhaben
LD	Landesdirektor/Landesdirektorin (GIZ)
LMI	Ländermanager/Ländermanagerin Inland (GIZ)
LR	Länderreferent/Länderreferentin (BMZ)
MEP	Mehrjähriges Evaluierungsprogramm
MoC	Ministry of Construction
MoF	Ministry of Finance
MoH	Ministry of Health
MoNRE	Ministry of Natural Resources and Environment
MPI	Ministry of Planning and Investment
NDB	New Development Bank
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OoG	Office of the Government/Government Office
PFB	Projektfortschrittsbericht
PFK	Projektfortschrittskontrolle
PN	Projekt- oder Programmnummer
PPB	Projektprüfungsbericht
PPC	Provincial People's Committee
PV	Programmvorschlag
RK	Regierungskonsultationen
RV	Regierungsverhandlungen
SDG	Sustainable Development Goal
SPK	Schwerpunktkoordinator/Schwerpunktkoordinatorin
TZ	Technische Zusammenarbeit
VE	Verpflichtungsermächtigung
VN	Vietnam
VWSA	Vietnam Water Supply and Sewerage Association
WB	Weltbank
WZ-R	Referent/Referentin bzw. Referenten/Referentinnen für wirtschaftliche Zusammenarbeit

1. EINLEITUNG

Die Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) wird neben der Schaffung der institutionellen Rahmenbedingungen vor allem die Finanzierung der für die erfolgreiche Umsetzung der Ziele erforderlichen Politiken und auch der Infrastruktur erfordern. Die bislang im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bereitgestellten Mittel werden für den geschätzten Finanzierungsbedarf selbst bei substanziellen Steigerungen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) mit öffentlichen Mitteln (Official Development Assistance, ODA) nicht ausreichen. In der globalen entwicklungspolitischen Debatte wird daher die zunehmende Bedeutung anderer Finanzierungsquellen als die bilaterale FZ für die Finanzierung einer belastbaren Infrastruktur zum Erreichen der globalen Entwicklungsziele betont. Wachsende Eigeneinnahmen sich entwickelnder Länder des Südens und alternative Finanzierungsquellen reduzieren die Abhängigkeit und somit die relative Bedeutung von bilateraler Finanzieller Zusammenarbeit zur Finanzierung umfangreicher Infrastrukturmaßnahmen.

Allerdings wird der bilateralen FZ mit dem Monterrey-Consensus des Jahres 2002 eine komplementäre Funktion zu Finanzflüssen aus privater Hand oder zu Eigenkapital der Länder zugeschrieben, um „endogene Prozesse der Erschließung eigener Quellen der Entwicklungsfinanzierung“ (Scholz und Wolff, 2010: 336) zu unterstützen. So könnte die bilaterale FZ weiterhin als wichtiges Instrument angesehen werden, um Partnerländer nachhaltig zu stärken.

Vor dem Hintergrund alternativer Finanzierungsquellen stellt sich die Frage, inwiefern die bilaterale Finanzierung großer Infrastrukturprogramme für die Partnerländer tatsächlich weiterhin einen Mehrwert gegenüber eben diesen generieren kann. Ein solcher Mehrwert sollte sich dann zeigen, wenn entsprechende Programme für die Partner einen deutlichen Zusatznutzen gegenüber dem reinen Ressourcentransfer darstellen. Um das zu gewährleisten, müssen EZ-finanzierte Infrastrukturprogramme ein kohärentes Gesamtpaket aus Finanzierung und begleitendem Capacity Development (CD) bereitstellen. Die deutsche EZ stellt solche Paketlösungen aus der Kombination von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit bereit und kann deshalb prinzipiell einen Mehrwert gegenüber reiner Finanzierung generieren. Das EZ-Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung: kommunales Umweltmanagement“ stellt mit seinen FZ- und TZ-Modulen ein solches Gesamtpaket dar.

Die Behandlung und Entsorgung städtischer und industrieller Abwässer stellt in Vietnam trotz insgesamt schneller Entwicklungserfolge in vielen Bereichen ein großes Problem dar. Der weitaus größte Teil der Abwässer wird unbehandelt in Oberflächengewässer beziehungsweise auf Agrarflächen abgeleitet. Im Rahmen einer Sektorschwerpunktsetzung hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) deshalb ab dem Jahr 2000 mit der vietnamesischen Regierung ein Programm vereinbart, im Rahmen dessen in zunächst sechs und in einer späteren Erweiterung neun Provinzhauptstädte mit zentralen Kläranlagen im Kernbereich der Städte ausgestattet werden sollten. Damit verbunden sollten auch die Regenwasserableitung und korrespondierende Überschwemmungsgefahren adressiert werden.

Das Vorhaben wurde als sogenanntes Kooperationsvorhaben der (damaligen) GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) und der KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) geplant. Im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit wurde der Bau der Kläranlagen und der dazugehörigen Netze und Pumpstationen vereinbart. Die Technische Zusammenarbeit verfolgte einen Mehrebenenansatz, bei dem auf nationaler Ebene das vietnamesische Ministry of Construction hinsichtlich regulatorischer Fragen und auf Provinzebene die dortigen Behörden unter anderem hinsichtlich der Auswahl entsprechender Betreiber der Anlagen und der Einführung von langfristig kostendeckenden Abwassergebühren beraten wurden. Auf der Mikroebene³ schließlich wurden die Betreiber in Wartung und Betrieb der Abwasseranlagen geschult.

Das Vorhaben umfasst Zusagen von insgesamt circa 160 Millionen Euro (FZ und TZ), von denen im Bereich der FZ 2016 ein großer Teil noch nicht abgeflossen war. Mit der Fertigstellung der letzten Anlagen wird erst Anfang des nächsten Jahrzehnts gerechnet. Es hat an allen Projektstandorten erhebliche Verzögerungen von bis zu 10 Jahren oder mehr gegenüber den ursprünglichen Planungen gegeben; diese Verzögerungen

³ In Abweichung vom sonstigen Sprachgebrauch wird hier unter der Mikroebene der lokale Betreiber der Anlagen verstanden, der von der Mesoebene (der Provinz) zu unterscheiden ist.

werden in der vorliegenden Evaluierung untersucht. Die Erkenntnisse legen nahe, dass die Gründe dafür vor allem auf Strukturen und Prozesse in Vietnam zurückzuführen sind. In der Evaluierung werden allerdings auch Fragen der politischen Steuerung und der Durchführungsverantwortung sowie des Zusammenwirkens von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit berührt.

Der Abwassersektor ist bei den Regierungsverhandlungen (RV) 2013 „ausgesteuert“ worden. Neue BMZ-Zusagen für dieses Programm und den Sektor wurden seitdem nicht mehr gegeben.

Das DEval hat die Evaluierung des Programms „Abwasserentsorgung in Provinzzentren in Vietnam“⁴ auf Vorschlag des BMZ in sein Mehrjähriges Evaluierungsprogramm (MEP) 2016 – 2018 aufgenommen. Die Evaluierungsarbeit begann im Mai 2016 mit der Sichtung von Projektakten und der Erarbeitung eines Evaluierungskonzepts. Die erste Referenzgruppe tagte am 2. Juni 2016. Unmittelbar danach wurde eine explorative Reise nach Vietnam durchgeführt mit dem Ziel, Evaluierungsgegenstand und Fragestellungen zu präzisieren. Während dieser Reise wurden bereits Gruppeninterviews in drei Provinzen sowie Gespräche mit bi- und multilateralen Gebern geführt. Im vierten Quartal 2016 wurden zwei⁵ weitere Feldaufenthalte durchgeführt, bei denen die verbleibenden sechs Provinzen aufgesucht und Regierungsvertreterinnen und -vertreter auf nationaler Ebene interviewt wurden. Weiterhin wurde ein Auswertungsworkshop für Repräsentantinnen und Repräsentanten aller neun Provinzen für einen Erfahrungsaustausch in Hanoi durchgeführt.

Bei den diesen beiden letzten Aufenthalten wurde eine lokale Gutachterin hinzugezogen, die große Erfahrung in der Beurteilung vietnamesischer politischer Prozesse hat. Auch hat sie untersucht, welche Wirkungen die Politikberatungskomponente des Vorhabens auf regulatorische und gesetzgeberische Entwicklungen hatte.

Eine Schwierigkeit bei der Evaluierung stellte der zu untersuchende Zeitraum von circa 15 Jahren dar. In dieser Zeit fanden zahlreiche Personalwechsel auf deutscher und vor allem auf vietnamesischer Seite statt. Es war deshalb ausgesprochen herausfordernd und in vielen Fällen unmöglich, noch Akteurinnen und Akteure aus der Anfangszeit des Programms zu identifizieren und zu befragen. Auch Dokumente standen nicht mehr vollständig zur Verfügung. Diese Limitationen haben die Evaluierung zwar behindert, jedoch in ihrer Analyse und ihren Aussagen nicht eingeschränkt.

Nach einer ausführlichen Erörterung des Kontextes in Kapitel 2 wird im 3. Kapitel eine detaillierte Darstellung des EZ-Programms sowie des Ziels und Gegenstands der Evaluierung geboten. Nachfolgend werden das Wirkungsgefüge und die Evaluierungsfragen sowie das methodische Vorgehen präsentiert (Kapitel 4 und 5). Die Einflussfaktoren auf die Umsetzung des Programms werden in Kapitel 6 analysiert und in ihrer Bedeutung bewertet, unterschieden nach Faktoren in Vietnam (Abschnitte 6.1 und 6.2) und externen Faktoren (Abschnitt 6.3).

In Kapitel 7 folgt eine Darstellung und Diskussion der Instrumente und Mechanismen der politischen Steuerung von Programmen und ihrer Voraussetzungen. In Kapitel 8 wird die Tatsache behandelt, dass das TZ-Modul vor dem FZ-Modul beendet worden ist. In diesem Zusammenhang wird der wichtige Aspekt der Nachhaltigkeit untersucht. Wirkungen auf regulatorischer Ebene werden in Kapitel 9 dargestellt. Im abschließenden Kapitel 10 werden die Schlussfolgerungen aus den Evaluierungsergebnissen und die diesbezüglichen Empfehlungen präsentiert.

⁴ Der Titel des Programms variiert über die Jahre und zwischen GIZ und KfW.

⁵ Aus organisatorischen Gründen im DEval war eine einzelne längere Reise nicht möglich.

2. KONTEXT DER EVALUIERUNG: ENTWICKLUNGEN IN DER INTERNATIONALEN FZ

Um die ambitionierten globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) zu erreichen, wird neben der Schaffung der institutionellen Rahmenbedingungen vor allem die Finanzierung der für die erfolgreiche Umsetzung der Ziele erforderlichen Politiken und der Infrastruktur entscheidend sein. Die bislang im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellten Mittel werden für den geschätzten Finanzierungsbedarf selbst bei substanziellen Steigerungen der Finanziellen Zusammenarbeit mit öffentlichen Mitteln (ODA) bei Weitem nicht ausreichen.

In der globalen entwicklungspolitischen Debatte wird daher die zunehmende Bedeutung anderer Finanzierungsquellen als die bilaterale FZ für die Finanzierung einer belastbaren Infrastruktur zum Erreichen der globalen Entwicklungsziele betont: Wachsende Eigeneinnahmen sich entwickelnder Länder des Südens (Aufstieg in Middle-Income-Status) und alternative Finanzierungsquellen (leichterer Zugang zu Kapitalmärkten, neue Entwicklungsbanken wie die AIIB [Asian Infrastructure Investment Bank] und die NDB [New Development Bank], Mobilisierung privatwirtschaftlicher Investitionen durch internationale Stiftungen wie die Gates Foundation, die MasterCard Foundation oder die Chan-Zuckerberg Initiative) reduzieren die Abhängigkeit und somit die relative Bedeutung von bilateraler Finanzieller Zusammenarbeit zur Finanzierung umfangreicher Infrastrukturmaßnahmen (Janus et al., 2014).

Der Umfang ausgegebener Darlehen ohne damit verknüpfte Konditionen und damit die Bedeutung neuer Akteure in der FZ erreicht dabei erhebliche Größenordnungen. So weist die AIIB für den Zeitraum Juni 2016 bis März 2022 ein genehmigtes Kreditvolumen (keine Zusagen) für Infrastrukturprojekte in Höhe von 1,73 Milliarden US-Dollar (AIIB, 2017a) aus, während die Liste vorgeschlagener Projekte für den Zeitraum 2017 bis 2023 schon im Jahr 2017 ein Volumen von 1,226 Milliarden US-Dollar (AIIB, 2017b) aufwies. Die NDB ihrerseits hatte 2017 mit einem Fokus auf Asien ein Kreditvolumen von 1,271 Milliarden US-Dollar für Infrastrukturvorhaben (NDB, 2017). Damit ergab sich 2017 für beide Banken ein Gesamtkreditvolumen von circa 4,2 Milliarden US-Dollar. Dabei weisen einzelne geförderte Maßnahmen ein ähnliches oder sogar deutlich höheres Budget auf als das in der vorliegenden Evaluierung untersuchte Abwasserprogramm der deutschen EZ in Vietnam.

Zum Vergleich: Die Neuzusagen der KfW (ohne DEG, Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft) für Infrastrukturvorhaben beliefen sich auf 6,7 Milliarden Euro (2015), 7,3 Milliarden Euro (2016) und 8,2 Milliarden Euro (2017)⁶, die aller DAC-Länder (Development Assistance Committee) auf circa 13,7 Milliarden US-Dollar (OECD, 2018). Beide Banken können insofern hinsichtlich der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben in Bezug auf die Größenordnung der Zusagen als attraktive Alternativen zu bilateralen Finanzierungsvereinbarungen gelten.

Allerdings behält die bilaterale FZ mit dem Monterrey-Consensus des Jahres 2002 eine komplementäre Funktion zu Finanzflüssen aus privater Hand oder zu Eigenkapital der Länder, um „endogene Prozesse der Erschließung eigener Quellen der Entwicklungsfinanzierung“ (Scholz und Wolff, 2010: 336) zu unterstützen. So kann die bilaterale FZ weiterhin als wichtiges Instrument angesehen werden, um Partnerländer nachhaltig zu unterstützen. Voraussetzung für wirksame Nachhaltigkeit ist jedoch die Existenz von solch endogenen Prozessen.

Vor diesem Hintergrund alternativer Finanzierungsquellen stellt sich die Frage, inwiefern die bilaterale Finanzierung großer Infrastrukturprogramme für die Partnerländer weiterhin einen Mehrwert gegenüber eben diesen generieren kann (Bond, o. J.; KfW, 2015). Dieser scheint nur gegeben, sofern entsprechende Programme für die Partner einen entscheidenden Zusatznutzen über den reinen – finanziell vergünstigten – Ressourcentransfer hinaus darstellen. Um dies zu gewährleisten, müssten EZ-finanzierte Infrastrukturprogramme (mehr denn je) ein kohärentes Gesamtpaket aus Finanzierung und begleitendem Capacity Development bereitstellen.

Eine Expertise zusammengesetzt aus Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit mit entsprechenden Kapazitäten in Finanzierung und CD hält die deutsche EZ vor, weshalb sie solch einen Mehrwert generieren

⁶ Angaben der KfW.

kann. Als ein weiterer Vorteil der deutschen EZ wird zum Teil die hohe Präsenz von Mitarbeitenden vor Ort wahrgenommen (Faust et al., 2016). Früher als Kooperationsvorhaben (KV) bezeichnet, werden seit einigen Jahren „gemeinsame Programmanschläge“ von FZ und TZ erarbeitet und die Aktivitäten (Module) – wenigstens prinzipiell – eng verzahnt.

Nicht zuletzt durch die Verschmelzung von DED (Deutscher Entwicklungsdienst), InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH) und GTZ zur GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) kann die einen Infrastrukturaufbau begleitende TZ-Maßnahme ein umfassendes Paket von Capacity Development in Form von Beratung, Training und Ausbildung auf Makro-, Meso- und Mikroebene anbieten und damit die Nachhaltigkeit der Infrastruktur befördern. Jedoch ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit institutionell in TZ und FZ getrennt, was auch als ein Nachteil und Hindernis einer integrierten und kohärenten Unterstützung der Partnerländer angesehen wird (Faust et al., 2016).

Mit dieser Aufstellung hat die deutsche EZ – die damit im Unterschied zu vielen anderen bilateralen Gebern einen institutionellen Sonderweg beschreitet – wenigstens prinzipiell ein großes Potenzial, einen Mehrwert in der nachhaltigen Realisierung großer Infrastrukturvorhaben zu erzeugen. Die institutionelle Aufstellung allein bildet jedoch keineswegs eine Garantie für eine erfolgreiche EZ im Bereich komplexer Infrastrukturvorhaben. Vielmehr ist es durchaus denkbar, dass die institutionelle Komplexität hohe Transaktionskosten und Herausforderungen mit Blick auf die interne Kohärenz der Vorhaben verursacht (OECD, 2015; Scholz und Wolff, 2010).

Unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche EZ bei derartigen Programmen sind ein hohes Maß an Kohärenz der Programmansätze sowie eine sehr enge Koordination und Kooperation der Akteure, die nicht selbstverständlich gegeben und deshalb einer kritischen Betrachtung zu unterziehen sind. Es stellt sich in Hinsicht auf die Programmbildung und -durchführung deshalb die Frage, unter welchen Bedingungen die Kooperation von TZ und FZ Synergien erzeugen kann und inwiefern diese durch hohe Transaktionskosten der Kooperation neutralisiert werden beziehungsweise inwieweit die Verpflichtung zur Kooperation sogar zu negativen Effekten führen kann.

Inwiefern ist also die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit ihrem kombinierten FZ/TZ-Angebot organisatorisch und im Hinblick auf ihre Verfahren zukunftsfähig aufgestellt? Kann sie unter den neuen Anforderungen einen effektiven Beitrag leisten? Diesen übergreifenden Fragen wird am Beispiel des Abwasserprogramms in Vietnam nachgegangen.

Das Programm Vietnam ist auch im Vergleich zu anderen bilateralen Gebern ein großes und komplexes Vorhaben (mit neuen Technologien, Konzepten und gesetzgeberischen Auswirkungen), das seit 2004 implementiert wird und mit einem Mittelvolumen von circa 160 Millionen Euro ausgestattet ist. Bei den Regierungsverhandlungen zwischen Deutschland und Vietnam 2013 wurde im Rahmen der Portfoliokonzentration der Sektor Abwasser/Abfall „ausgesteuert“, das heißt, es wurden keine weiteren Mittel zugesagt. Das TZ-Modul ist Ende 2017 ausgelaufen. Restmittel beziehungsweise noch nicht umgesetzte und belegte Zusagen aus dem FZ-Modul stehen jedoch noch in großem Umfang zur Verfügung. Mit dem Abschluss der Baumaßnahmen wird erst in einigen Jahren gerechnet.

Am Beispiel dieses komplexen, technisch anspruchsvollen und langfristigen Vorhabens werden in der Evaluierung auch Verfahrensabläufe und Kommunikationsstrukturen zwischen BMZ und seinen DOs (Durchführungsorganisationen) sowie Steuerungsmöglichkeiten des Ministeriums untersucht. Zudem wird eine Synopse der Wirkungen auf regulatorischer Ebene dargestellt, während die technische Qualität der FZ-Komponente ebenso wie die fachliche Qualität der TZ-Komponente ausdrücklich nicht Gegenstand der Evaluierung sind. Eine Wirkungsuntersuchung auf Nutzerebene ist bei dieser begrenzten Einzelfallstudie hingegen nicht möglich, unter anderem weil die Abwasseranlagen noch nicht beziehungsweise erst seit kurzer Zeit in Betrieb sind.

Der vorstehend dargestellte Kontext dient als „Relevanzrahmen“ für die Evaluierung. Die hier aufgeworfenen übergreifenden Fragen können natürlich nicht allein anhand des Falles Vietnam beantwortet werden. Insbesondere sind Verallgemeinerungen in Hinsicht auf Infrastrukturvorhaben in unterschiedlichen Kontexten anhand eines einzelnen Programms nicht möglich. Gleichwohl sind die gestellten Fragen über den Fall

Vietnam hinaus von Relevanz und berühren zum Teil systemische Aspekte des deutschen EZ-Systems. Insofern können die Ergebnisse dieser Evaluierung zumindest wichtige Hinweise zur künftigen Ausgestaltung beziehungsweise zu weitergehenden Evaluierungen großer bilateraler Infrastrukturprogramme liefern.

3. GEGENSTAND DER EVALUIERUNG

3.1 Das Abwasserprogramm im Überblick

Das Programm „Abwasserentsorgung Vietnam“ (Kurztitel) ist ein ausgesprochen langjähriges und komplexes Programm: Begonnen 2004, befindet es sich zum Zeitpunkt der Evaluierung im 13. Jahr seiner Implementierung. Ein Abschluss ist nicht genau absehbar, da einzelne Maßnahmen im Jahr 2016 bereits eine Verzögerung von 10 Jahren oder mehr aufwiesen und die vorhandenen Restmittel nach Schätzungen des BMZ noch bis zum Jahr 2025 reichen könnten.

Im folgenden Abschnitt wird das Abwasserprogramm überblicksartig dargestellt. Dabei muss wegen der unterschiedlichen Verfahren (Phasen bei der TZ und Projektnummern bei der FZ) zwischen beiden unterschieden werden.

Bei den deutsch-vietnamesischen Regierungsverhandlungen 2002 wurde für die Zusammenarbeit die Einrichtung eines neuen Sektorschwerpunkts mit dem Titel „Nachhaltige Stadtentwicklung und kommunales Umweltmanagement (in Provinzstädten)“ vereinbart. Die Beauftragung der GTZ und der KfW erfolgte 2003. Das Regierungsabkommen durch Notenwechsel wurde am 15. Mai 2003 unterzeichnet.

Das Kooperationsvorhaben wurde von GTZ und KfW zwischen 2001 und 2003 in getrennten und gemeinsamen Prüfungsmissionen vorbereitet. Nach mündlichen Aussagen aus beiden Häusern wurden zwei Prüfungen durch die GTZ, zwei durch die KfW sowie zwei gemeinsame Missionen durchgeführt.⁷ Diese Vielzahl ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass die Auswahl der in das Programm aufzunehmenden Provinzen sich durch Vorschläge beziehungsweise Wünsche der vietnamesischen Regierung mehrfach änderte und dadurch erneute Prüfungen notwendig wurden.

Die Zusammenarbeit mit den Provinzen Bac Ninh und Hai Duong (Programmname Nord I), Vinh in der Provinz Nghe An (Mitte) sowie Can Tho und Soc Trang (Süd I) begann vertraglich im Jahr 2003. Die südliche Provinz Tra Vinh wurde erst 2004 mit eigener Darlehensnummer unter dem Titel „Süd II“ in das Programm aufgenommen (vergleiche Tabelle 1).

Bei den RV 2008 wurde von deutscher Seite eine Zusage für weitere Standorte – das Programm Nord II – gegeben. Bei den Regierungskonsultationen (RK) 2009 wurde diese Zusage in Form von vier weiteren Standorten konkretisiert. Im gleichen Jahr hatte die KfW auch alle Feasibility-Studien für die vier Standorte abgenommen. Bei den RV 2010 wurde der Standort Hung Yen aus technischen Gründen jedoch aus dem Portfolio entfernt.

Mit der Unterzeichnung des Darlehensvertrages zum Programm Nord II (Projektnummer [PN]: 2006 65 562) 2012 begann schließlich die Ausdehnung des Programms auf die Provinzen Son La, Hoa Binh und Lang Son. In ihrem Darlehensvorschlag (Dok.18) legte die KfW dabei dar, dass aus den Erfahrungen der bisherigen Programmumsetzung Schlussfolgerungen und Anpassungen für die Ausweitung des Programms gezogen wurden. Diese bezogen sich unter anderem auf die Einbeziehung der Tertiärnetze und die generelle Planung einer zweiten Reinigungsstufe (biologische Klärung). Eine Anpassung der Umsetzungszeiten der geplanten Maßnahmen im Lichte der bisherigen Erfahrungen erfolgte allerdings nicht. (siehe Abbildung 1)

3.2 Finanzielle Zusammenarbeit

Gegenstand der Finanziellen Zusammenarbeit in allen Provinzen war die Erstellung von Entwässerungsnetzen einschließlich Pumpwerken und Kläranlagen. Die Programmaktivitäten begannen 2004 mit der Ausschreibung der Consultingleistungen. Im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit wurden für die Investitionsmaßnahmen des Abwasserprogramms insgesamt sieben Darlehen an Vietnam vergeben.

Die nachfolgende Tabelle bietet einen Überblick über die einzelnen Darlehen, die Darlehenssummen sowie den Zeitpunkt der Unterzeichnung der Finanzierungsverträge mit der vietnamesischen Regierung. Dieser

⁷ Der Evaluierung lagen diese Berichte nur teilweise vor.

Zeitpunkt ist insofern von Bedeutung, als erst nach Unterzeichnung dieser Verträge die KfW die Mittel für die Finanzierung der geplanten Maßnahmen im Rahmen eines Vorhabens zur Verfügung stellen kann und damit ein FZ-Vorhaben offiziell beginnt. So zählen zum Beispiel Prüfungsmissionen formal nicht zur Projektlaufzeit, sondern dienen lediglich der Vorbereitung eines Vorhabens.

Tabelle 1: Finanzielle Zusammenarbeit: Darlehen für das Abwasserprogramm⁸

Nr.	BMZ-/Projekt-nr.	Bezeichnung	Betrag des Finanzierungsvertrags (Mio. EUR) zwischen KfW und VN MoF	Betrag der Regierungszusage (Mio. EUR)	Finanzierungsform
1	200266569	Abwasser- und Abfallentsorgung in Provinzstädten, Nord I (Bac Ninh, Hai Duong)	17,00	17,00	Haushaltsmittel – Darlehen
2	200266577	Abwasser- und Abfallentsorgung in Provinzstädten, Süd I (Can Tho, Soc Trang)	14,00	14,00	Haushaltsmittel – Darlehen
3	200266585	Abwasser- und Abfallentsorgung in Provinzstädten, Zentrum (Vinh)	12,00	12,00	Haushaltsmittel – Darlehen
4	200366484	Abwasser- u. Abfallentsorgung in Provinzstädten, Süd II (Tra Vinh)	5,50	5,50	Haushaltsmittel – Darlehen
5	200665562	Abwasser- und Abfallentsorgung in Provinzstädten, Nord II (Son La, Hoa Binh, Lang Son)	23,50	23,50	Haushaltsmittel – Darlehen
6	200865303	Abwasser- und Abfallentsorgung in Provinzstädten 2008	20,00	20,00	Haushaltsmittel – Darlehen
7	200967349	Programm Stadtentwicklung/Abwasser 2010	27,74 (16,26 noch offen)	44,00	Haushaltsmittel – Darlehen
			Gesamtbetrag	136,00	

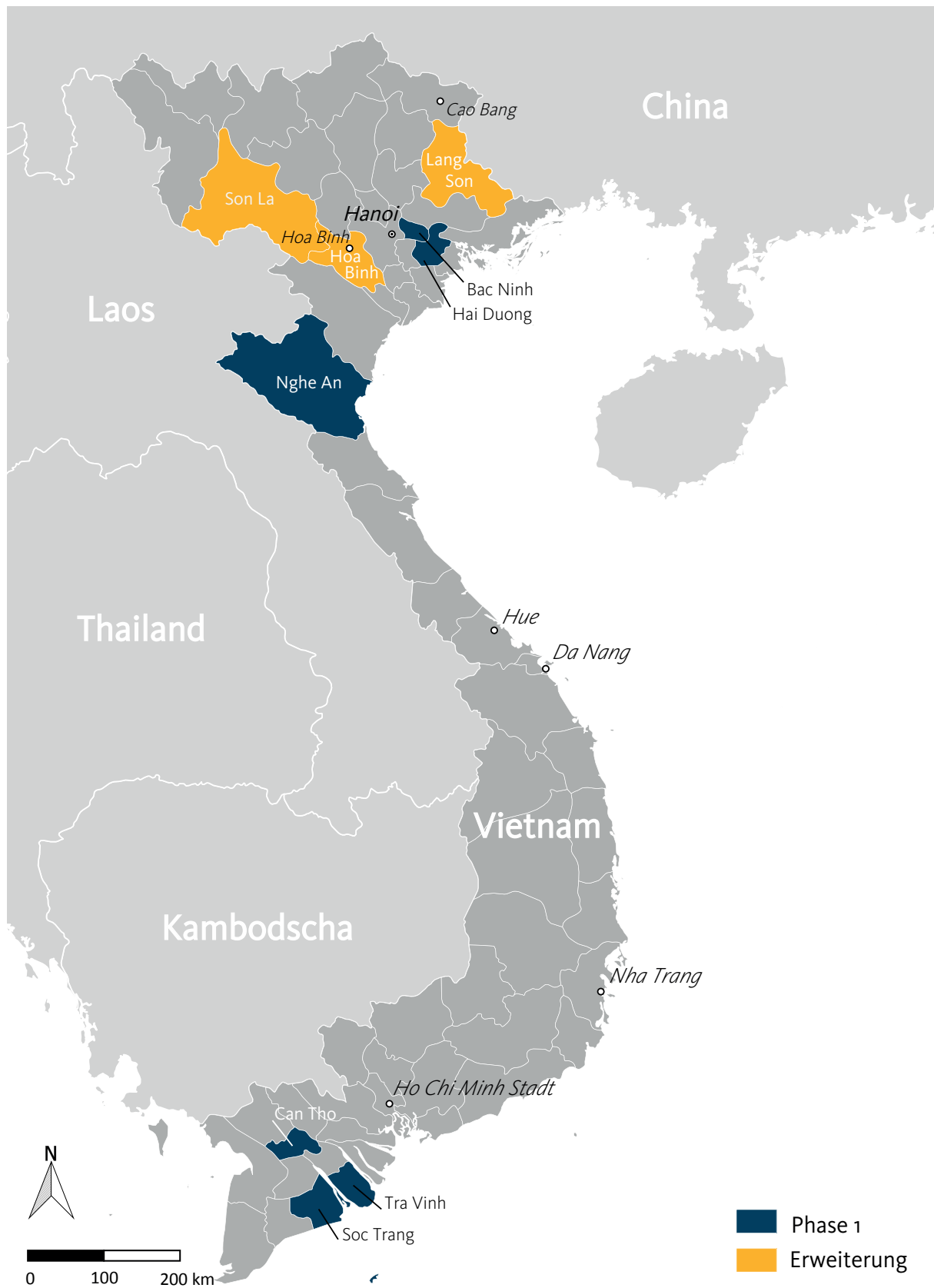
Quelle: KfW

Die verbleibenden Mittel in der Höhe von 16,26 Millionen Euro können noch über einen weiteren Darlehensvertrag den vietnamesischen Partnern zur Verfügung gestellt werden, sofern sinnvoller Bedarf besteht. Dies ist Mitte 2018 noch offen.

⁸ Zu Ziffer 7 (Erläuterung der KfW): Die Zusage der Bundesregierung in Höhe von 44,0 Millionen Euro setzt sich wie folgt aus verschiedenen Komponenten zusammen:

- Zusage aus VE (Verpflichtungsermächtigung) 2009: 9,0 Millionen Euro, allerdings später gekürzt auf 5,0 Millionen Euro, da eine Teilkomponente des Projekts nicht zustande kam
 - Zusage aus VE 2010: 26,0 Millionen Euro
 - Spätere Aufstockung aus VE 2013: 13,0 Millionen Euro
 - Summe der Regierungszusage: 44,0 Millionen Euro
- Aus dieser (völkerrechtlichen) Regierungszusage sind Mitte 2018 erst 27,74 Millionen Euro über einen Darlehensvertrag (zwischen KfW und vietnamesischem Ministry of Finance) der vietnamesischen Seite zugesagt.

Abbildung 1: Lage der Projektprovinzen in Vietnam



Quelle: eigene Darstellung

3.3 Technische Zusammenarbeit

Das Modul der Technischen Zusammenarbeit der „Beratung zur Qualifizierung kommunaler Unternehmen“ begann im August 2004 nach Beauftragung einer Consultingfirma (GFA) im Monat zuvor mit der Ausreise eines technischen Experten und Teamleiters.

Das TZ-Modul im Abwasserprogramm Vietnam unterscheidet vier Phasen.

Die **Phase 1** des TZ-Moduls (PN: 2000.2208.7) von September 2004 bis Juli 2008 war mit einem Betrag von 3.288.000 Euro ausgestattet.

Die **Phase 2** (PN: 2007.2023.5) von August 2008 bis Oktober 2011 mit einem Angebotspreis von 6,5 Millionen Euro enthielt zwei Komponenten. Die **Komponente 1** hatte die Beratung des Bauministeriums (Ministry of Construction, MoC) im Abwasser- und Abfallwirtschaftssektor zum Gegenstand. Komponentenziel war es, die Kapazitäten des MoC in diesen beiden Bereichen zu stärken. Gegenstand der **Komponente 2** war die Beratung der Träger im Bereich der Abwasserwirtschaft in Provinzstädten. Als Komponentenziel war definiert: „Die Abwasserentsorgung in den unterstützten Provinzstädten ist verbessert“ (Dok.1)⁹. Damit war ein Mehrebenenansatz eingeführt, der sich auf der Makroebene an das Bauministerium und auf der Meso- und Mikroebene an Provinzregierungen und kommunale Betreiber von Abwasseranlagen richtete.¹⁰

Die **Phase 3** (PN: 2009.2299.7) von November 2011 bis Dezember 2014 führte die Beratung des MoC (Makroebene) nunmehr als Komponente 1 fort. Die vorherige Komponente 2 (Meso- und Mikroebene) wurde hingegen aufgeteilt: Die Beratung der Provinzregierungen („implementation of policy framework on wastewater management“) wurde fortan von einem Beraterteam als Komponente 2 auf Mesoebene durchgeführt. Die Beratung von Abwasserbetrieben (Mikroebene) wurde zu einer eigenständigen Komponente 3 und durch ein gesondertes Beraterteam übernommen. Durch die Ausdifferenzierung und Erweiterung der Komponenten verfolgte das Modul einen vollständigen Drei-Ebenen-Ansatz. Für jede der Ebenen waren eigene Beraterteams zuständig. Diese Konstruktion sollte die zielgruppengerechte Behandlung aller Ebenen verbessern.

In **Phase 4** (PN: 2013.2207.2) von Januar 2015 bis Dezember 2017 – auf der Basis einer TZ-Zusage aus den RV 2013 – wurde die unmittelbare Beratung der Abwasserbetriebe nicht mehr als eigenständige Komponente fortgeführt. Das verkleinerte Beraterteam konzentrierte sich in dieser Phase auf die weitere Beratung des MoC und der Provinzregierungen.

In das Programm waren zeitweise auch die InWEnt sowie der DED involviert. Zwischen der GTZ und dem DED wurden im Jahr 2006 zwei Kooperationsverträge über die Entsendung von Entwicklungshelfern (in den Verträgen genannt: Fachkräfte) abgeschlossen, jeweils einer für die in den Verträgen als Nord und Süd benannten Komponenten. Zu Jahresbeginn 2008 wurde dann ein Kooperationsvertrag zwischen GTZ, KfW, DED und InWEnt abgeschlossen, der in Kurzform die jeweiligen Beiträge der einzelnen Organisationen zum Abwasserprogramm beschreibt.

Die Implementierung des Abwasserprogramms war beziehungsweise ist durch massive Verzögerungen in der Umsetzung der FZ-Maßnahmen gekennzeichnet. Hierbei handelt es sich um Zeiträume von etwa 10 Jahren. Tabelle 2 zeigt auf, wie sich allein im Zeitraum zwischen Projektprüfungsberichten (PPB) beziehungsweise Programmvorschlag Anfang der 2000er Jahre und den Berichterstattungen (BE) der Durchführungsorganisationen ab dem Jahr 2011 nach deren Einschätzungen die voraussichtlichen Zeiträume in Monaten bis zur Fertigstellung der Anlagen verdoppelt oder gar verdreifacht haben.

⁹ Um die Vertraulichkeit der an das DEval weitergegebenen nicht veröffentlichten Dokumente zu gewährleisten, werden solche in der Form „Dok.“ plus einer fortlaufenden Zahl im Text zitiert und erscheinen nicht im Literaturverzeichnis.

¹⁰ Zusätzlich verzeichnet Dok. 1 noch eine Komponente 3 (Beratung der Träger im Bereich Abfallwirtschaft in Provinzstädten). Sie wird im Rahmen dieser Evaluierung nicht betrachtet, weil sie im Rahmen des gesamten Vorhabens mit nur zwei Standorten lediglich eine marginale Rolle spielte und die geplanten Maßnahmen letztlich auch nicht realisiert wurden.

Tabelle 2: Voraussichtliche Dauer bis zur Fertigstellung der Anlagen in Monaten laut Berichterstattung der DOs

Standort	2003/2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord I	53	102	117	132	132	136	141
Nord II	59	62	68	98	92	92	104
Zentrum	53	104	112	120	120	120	120
Süd I	49	108	123	138	150	156	156
Süd II	38	115	124	145	145	145	157

PV: Projektvorschlag; PPB: Projektprüfungsbericht;

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Grundlage der vertraulichen Berichterstattungen

Die angestrebten Ergebnisse eines Kooperationsvorhabens intendieren eng aufeinander abgestimmte und verzahnte sowie parallel implementierte TZ- und FZ-Maßnahmen. Nur dann kann von einem kohärenten Programmangebot für ein Partnerland gesprochen werden. In diesem Falle bedeutet das den Bau der Abwasseranlagen zusammen mit der Ausbildung und Beratung von Betreibern, kommunalen Unternehmen und Provinzbehörden. Wenn die Maßnahmen der beiden Module nicht entsprechend parallel implementiert werden, wird die Kohärenz des deutschen Angebots mindestens gefährdet oder sogar unmöglich gemacht.

Eine Zwischenevaluierung des TZ-Moduls hat bereits 2008 darauf hingewiesen, dass wegen Verzögerungen im FZ-Modul bestimmte TZ-Aktivitäten nur unzureichend durchgeführt und Leistungen nicht erbracht werden konnten (Dok.2). Das Problem fehlender Kohärenz kulminiert im Falle des Abwasserprogramms in der Tatsache, dass das TZ-Modul mehrere Jahre vor Ende der FZ-Aktivitäten eingestellt wurde. Zum Gegenstand der Evaluierung gehörte deshalb auch die Frage, inwieweit diese Ungleichzeitigkeit in der Implementierung Folgen für die angestrebten Wirkungen des Programms hat, insbesondere in Hinsicht auf die Nachhaltigkeit.

3.4 Ziele der Evaluierung

Hauptzweck der Evaluierung war es, den beteiligten Akteuren BMZ, GIZ und KfW Hinweise dahingehend zu liefern, wie sie in ihrer jeweiligen Rolle komplexe, langfristige und technisch anspruchsvolle Infrastrukturprogramme im Sinne adäquater Mechanismen und Verfahren besser planen, steuern und umsetzen können, um für ihre Partner einen möglichst hohen Mehrwert aus der Kombination von Finanzierung und Capacity Development zu generieren.

Das **Gesamtziel der Evaluierung** lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Untersuchung sollte analysieren,

- welche Faktoren für die Verzögerungen in der Implementierung verantwortlich waren,
- welche Prozesse und Verfahren vor dem Hintergrund dieser Faktoren für die politische Steuerung eines solchen Vorhabens notwendig sind und
- welche regulatorischen Wirkungen das Kooperationsvorhaben in Vietnam erzielt hat.

Diese Gesamtzielsetzung lässt sich in drei zentralen Zielen formulieren:

Ein zentrales Ziel der Evaluierung war die Klärung der Frage, welche Faktoren (wie Ausschreibungsverfahren, Planungsänderungen, Kostensteigerungen, technische Probleme oder Rahmenbedingungen) die „planmäßige“ Implementierung des gemeinsamen FZ/TZ-Abwasserprogramms beeinflusst beziehungsweise verzögert haben. Dabei sollte auch betrachtet werden, wie mit den Verzögerungen umgegangen wurde und welche Maßnahmen auf politischer und Durchführungsebene getroffen wurden, den Verzögerungen entgegen-

genzuwirken. Insoweit aufseiten des Partnerlandes ebenso politische und administrative Rahmenbedingungen verschiedener Art die Durchführung des Programms negativ beeinflusst haben, sollte im Zuge der Evaluierung insbesondere identifiziert werden, welche Rahmenbedingungen notwendig sind, um die Implementierung eines Programms zu unterstützen. In diesem Zusammenhang war gleichfalls zu untersuchen, ob und inwieweit die verzögerte Implementierung die mit dem Programm zu erreichenden Wirkungen beeinflusst hat.

Gleichzeitig stellt das Abwasserprogramm eine sehr komplexe Maßnahme in organisatorischer Hinsicht dar. Diesbezügliches weiteres Ziel der Evaluierung war, zu identifizieren, wie und mit welchen Mechanismen und Verfahren (insbesondere in Hinsicht auf Kommunikation) ein solch komplexes Programm durch das BMZ adäquat und effektiv politisch gesteuert werden kann. Auf deutscher Seite sind KfW und GIZ involviert, wobei beide Institutionen mehrere deutsche und ausländische Consultingfirmen mit der Planung beziehungsweise Durchführung (TZ) sowie der technischen Planung und Bauüberwachung (FZ) von Komponenten beauftragt haben. Das TZ-Modul umfasste bis zu drei Komponenten. Eingebunden in das Programm waren zeitweise auch bis zu drei Entwicklungshelfer. Das Programm war beziehungsweise ist an neun Standorten aktiv. Auf vietnamesischer Seite sind neben den eigentlichen (in der Regel staatlichen) Baufirmen mindestens fünf Ministerien auf nationaler Ebene und das Government Office (GO) des Premierministers sowie die jeweils korrespondierenden Verwaltungen (Departments) der neun Provinzen, die dortigen Provincial People's Committees (PPC) sowie die jeweiligen (staatlichen oder privaten) Betreiber der Abwasseranlagen involviert.

Die erfolgreiche Umsetzung solch komplexer FZ/TZ-Infrastrukturvorhaben bedarf neben der Berücksichtigung der Rahmenbedingungen auch einer der Komplexität angemessenen Kommunikation und Kooperation der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Vor diesem Hintergrund sind BMZ, GIZ und KfW gemeinsam die Hauptadressaten der Ergebnisse dieser Evaluierung. Mit der Thematisierung von Kommunikationsstrukturen und Berichterstattung sollen BMZ, GIZ und KfW in die Lage versetzt werden, ihren Informationsaustausch so zu gestalten, dass die politische Steuerung einerseits und die effektive Durchführung andererseits gegebenenfalls optimiert werden können.

Schließlich war ein Ziel der Evaluierung, am Beispiel des Abwasserprogramms in Hinsicht auf die FZ/TZ-Zusammenarbeit bei Programmbildung und -durchführung aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen die Kooperation von TZ und FZ Synergien erzeugen kann und inwiefern erzeugte Synergien durch hohe Transaktionskosten der Kooperation neutralisiert werden beziehungsweise inwieweit die Verpflichtung zur Kooperation sogar zu negativen Effekten führen kann. Das Abwasserprogramm Vietnam ist ursprünglich als sogenanntes Kooperationsvorhaben von FZ und TZ aufgesetzt worden. Spätere Phasen wurden als gemeinsamer Programmvorschlag (gem PV) formuliert. Diesbezüglich sollten dem BMZ Hinweise dahingehend geliefert werden, ob und inwieweit die gegenwärtige verpflichtende Form der gemeinsamen Programmplanung und Kooperation von FZ und TZ einer Anpassung im Sinne struktureller Änderungen bedarf.

Wirkungen auf Impact-Ebene sind aufgrund der nicht abgeschlossenen Implementierung des Programms noch nicht evaluierbar. Jedoch sollte untersucht werden, inwieweit die Politikberatung auf Makroebene zu regulatorischen Wirkungen in Form von Gesetzen und Erlassen in Bezug auf Abwassermanagement in Vietnam geführt beziehungsweise dazu beigetragen hat.

In Hinsicht auf die entwicklungspolitische Dynamik und die sich verändernden internationalen Rahmenbedingungen verfolgte die Evaluierung auch den Zweck, Ansatzpunkte für konzeptionelle und empirische Fragestellungen in möglichen weitergehenden Evaluierungen zum übergeordneten Thema des Zusammenwirkens von FZ und TZ in komplexen Programmen zu identifizieren.

Die Evaluierung berührt das Binnenverhältnis zwischen dem BMZ und seinen Vorfeldorganisationen, unter anderem die Abgrenzung zwischen Durchführungs- und politischer Steuerungsverantwortung. Hier haben das BMZ auf der einen Seite und das Vorfeld auf der anderen Seite tendenziell unterschiedliche Interessen beziehungsweise Erwartungen, was sich in Berichterstattung und Kommunikation niederschlägt. Die Evaluierung bewegte sich deshalb in einem sehr sensiblen Umfeld, was bei der Untersuchung angemessene Berücksichtigung finden musste.

3.5 Gegenstand der Evaluierung

Gegenstand der Evaluierung waren erstens das Zusammenspiel von BMZ, GIZ und KfW bei der Planung, Steuerung und Umsetzung des Programms (einschließlich der Kommunikation zwischen Botschaft/Länderreferat und den Partnern). Zweitens wurden die Ursachen untersucht, die zu mehrjährigen Verzögerungen in der Umsetzung der Maßnahmen bei gleichzeitig stockendem Mittelabfluss und noch großen, nicht umgesetzten Zusagen gegen Ende des Programms geführt haben. Dabei waren vor allem auch die Rahmenbedingungen im Partnerland zu betrachten.

Zum Evaluierungsgegenstand gehörten daher insbesondere die Struktur und die Inhalte der Berichterstattung seitens der Vorfeldorganisationen an das BMZ und die WZ-R (Referentinnen und Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit) an der Botschaft beziehungsweise die Kommunikation zwischen den drei Stakeholdern, insbesondere in Hinsicht auf Möglichkeiten der politischen Steuerung von komplexen Vorhaben durch das BMZ. Dies beinhaltete ebenso die Zusammenarbeit zwischen Länder- und Sektorreferaten im BMZ.

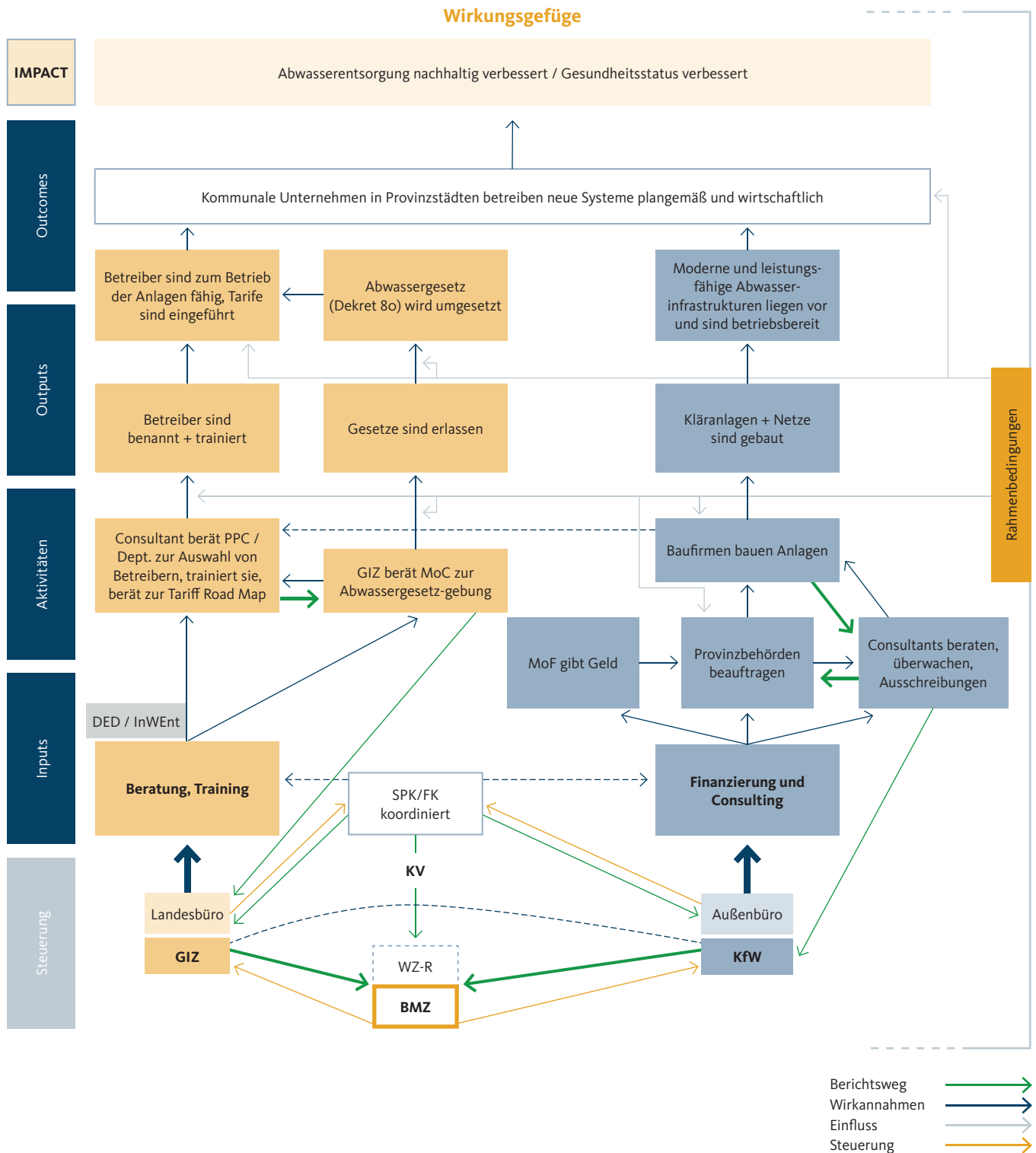
Schließlich war die Zusammenarbeit von FZ und TZ in der Implementierung eines Vorhabens vor dem Hintergrund ihres gemeinsamen Programmvorschlags Gegenstand der Evaluierung. Es war zum Ersten zu untersuchen, welche Faktoren Synergien zwischen FZ- und TZ-Modulen befördern (können). Zum Zweiten war zu betrachten, ob und, wenn ja, welche Faktoren in der Zusammenarbeit im Rahmen eines gem. PV zu gegebenenfalls negativen Effekten führen (können). Bei dem hier evaluierten Programm lief die TZ-Komponente Ende 2017 aus. Die Implementierung der FZ-Komponente wird voraussichtlich noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Zum Gegenstand der Evaluierung gehörte deshalb auch die Betrachtung der Ungleichzeitigkeit in der Implementierung und die Folgen für die angestrebten Wirkungen des Programms, insbesondere in Hinsicht auf die Nachhaltigkeit.

Die Evaluierung sollte den gesamten Zeitraum des Programms von der ersten Zusage bei den Regierungsverhandlungen im Jahr 2000 bis 2016 abdecken. Zudem sollten auch Empfehlungen bezüglich der politischen (BMZ) und technischen (KfW) Steuerung in der verbleibenden Implementierungszeit ausgesprochen werden.

4. WIRKUNGSGEFÜGE UND EVALUIERUNGSFRAGEN

Abbildung 2 bietet eine sehr vereinfachte und zusammenfassende Darstellung des Wirkungsgefüges des Abwasserprogramms über die gesamte Laufzeit hinweg. Dabei ist zu beachten, dass für die vier Phasen des TZ-Moduls wegen unterschiedlicher Komponenten jeweils neue beziehungsweise angepasste Wirkungslogiken erstellt worden sind.

Abbildung 2: Wirkungsgefüge



Quelle: eigene Darstellung.

In der Abbildung ist das TZ-Modul rot dargestellt. Dabei stellt der vertikale Strang links das Gefüge dar, das im Wesentlichen von einer Consultingfirma bearbeitet worden ist und sich auf die Provinzen und Betreiberfirmen konzentriert, während der mittlere Strang von der GIZ selbst bearbeitet wurde (Regierungsberatung). Die Beiträge von InWEnt und DED sind nicht als solche differenziert aufgeführt, da sie Teil des TZ-Ansatzes waren und dort subsumiert sind. Auch waren beide Organisationen nur in einem begrenzten Zeitraum der Gesamtlaufzeit des Programms aktiv.

Das FZ-Modul ist in blauer Farbe dargestellt. Zu beachten ist hier, dass die KfW schon auf der Ebene der Aktivitäten nicht selbst tätig ist. Die auf dieser Ebene genannten Baufirmen und Consultants sind nicht Vertragspartner der KfW, sondern der Provinzen. Entsprechend berichten sie primär an diese.

Die Ebene der Steuerung ist aus Gründen der visuellen Vereinfachung unterhalb der Inputebene dargestellt. Das dort aufgeführte BMZ und über das Auswärtige Amt (AA) die WZ-R nehmen natürlich keine Steuerungsaufgaben auf der Inputebene vor. Auf eine Binnendifferenzierung innerhalb von GIZ und KfW (zum Beispiel Kompetenzcentren, Fach- und Methodenbereich) wurde in der Abbildung bewusst verzichtet.

Die Felder „DED/InWEnt“ und „SPK/FK“ haben eine durchbrochene Umrandung, weil diese Inputs nicht während der gesamten Programmlaufzeit involviert beziehungsweise besetzt waren.

Als eine Art Klammer sind am rechten Rand die Rahmenbedingungen genannt. Die von hier ausgehenden grauen Pfeile zeigen auf, dass diese externen Faktoren schon auf der Aktivitätenebene Einfluss ausüben, zum Beispiel wenn Provinzregierungen wegen fingierter Angebote bei Ausschreibungen oder fehlender Genehmigungen vonseiten der Zentralregierung in Hanoi keine Baufirmen beauftragen können.

Die beiden Stränge des TZ-Moduls repräsentieren einen Mehrebenenansatz. Während die GIZ auf der Makroebene der Regierungsberatung zur Schaffung beziehungsweise Verbesserung gesetzlicher Grundlagen im Abwassersektor beiträgt, konzentrieren sich die Consulting-Komponenten im linken Strang auf die Meso- und die Mikroebene der Provinzregierungen beziehungsweise der Entsorgungsunternehmen. Dabei ist letzterer Strang (links) insofern abhängig vom mittleren Strang der Regierungsberatung, als Provinzen nur das in eigene Vorschriften umsetzen, was von nationaler Ebene vorgegeben wird.

Besonders hinzuweisen ist darauf, dass die Verbindungen zwischen FZ-Modul und TZ-Modul nur relativ schwach ausgeprägt sind. Abgesehen von der koordinierenden Rolle von Schwerpunkt- beziehungsweise Fachkoordinatoren besteht ein unmittelbarer Zusammenhang nur auf der Aktivitätenebene dahingehend, dass bestimmte Trainingsmaßnahmen des TZ-Moduls vorzugsweise anhand beziehungsweise während laufender Baumaßnahmen durchgeführt werden sollten. Das impliziert insofern eine Abhängigkeit der TZ vom Fortschritt der FZ-Maßnahme, die laut den Planungen eigentlich vermieden werden sollte.

Gleichzeitig wirft der nur punktuelle Zusammenhang zwischen den beiden Modulen die Frage auf, inwieweit es sich bei dem ursprünglich sogenannten Kooperationsvorhaben tatsächlich um ein gemeinsames Programm beider Durchführungsorganisationen handelt. Immerhin haben verschiedene interviewte Personen darauf hingewiesen, dass diese formale Zusammenarbeit in einem gemeinsamen Programm wesentlich auf Wunsch des BMZ zustande gekommen sei, nicht jedoch auf Betreiben der DOs.

Die auf der Grundlage der Ziele der Evaluierung (vergleiche Abschnitt 3.2) entwickelten Evaluierungsfragen lauten folgendermaßen:

1. Welche Faktoren haben die Implementierung des komplexen und langfristigen Infrastrukturvorhabens (des gemeinsamen FZ/TZ-Programms) beeinflusst?
2. Welche Mechanismen, Prozesse und Kommunikationsstrukturen zwischen den Akteuren BMZ, GIZ und KfW sind notwendig, um dem BMZ eine angemessene politische Steuerung eines komplexen Infrastrukturprogramms zu ermöglichen?
3. Welche Wirkungen auf institutioneller/regulatorischer Ebene lassen sich erkennen? Welchen Einfluss auf die Wirkungen haben die Verzögerungen in der Programmumsetzung?

Nach der Darstellung des methodischen Vorgehens im folgenden Kapitel (5) wird in Kapitel 6 zunächst die Evaluierungsfrage 1 mit einer differenzierten Analyse der Einflussfaktoren auf die Programmimplementie-

runge behandelt. Damit wird eine Grundlage gelegt für die Beurteilung der Verzögerungen in der Programmumsetzung. Vor dem Hintergrund der dortigen Analyse werden im Kapitel 7 die Instrumente und Mechanismen für eine diesbezügliche politische Steuerung und die notwendigen Informationsflüsse untersucht. Kapitel 8 widmet sich dem Thema der Ungleichzeitigkeit der Module in der Programmumsetzung sowie den möglichen Auswirkungen, die dieser Umstand auf die Nachhaltigkeit der Programmwirkungen hat. Schließlich werden in Kapitel 9 die Wirkungen des Programms auf regulatorischer Ebene dargestellt.

5. METHODISCHES VORGEHEN

Ausgangspunkt für diese Evaluierung waren konkrete Fragen des BMZ nach den Gründen für eingetretene Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms sowie den Steuerungsmöglichkeiten eines solchen komplexen Kooperationsvorhabens. Diese Fragen hatten hauptsächlich explorativen Charakter (was sind die Gründe für ...?).

Das DEval hat diese Fragen in einen größeren Kontext gestellt und in der Evaluierung synthetisierend Zusammenhänge (Einfluss von Rahmenbedingungen) und Handlungsfragen (wie müssen Strukturen und Prozesse gestaltet werden?) untersucht. Darüber hinausgehend waren diese Fragen vor dem Hintergrund zu beurteilen, ob und unter welchen Bedingungen sogenannte Kooperationsvorhaben der deutschen EZ in Hinblick auf sich verändernde Rahmenbedingungen einen Mehrwert erzeugen. Diese Fragestellungen bestimmten wesentlich das Evaluierungsdesign und die Formulierung sowohl der übergreifenden als auch der detaillierten Evaluierungsfragen.

5.1 Evaluierungsdesign

Die Evaluierung stellt die Untersuchung eines einzelnen Programms dar und war primär als eine summative Prozessevaluierung gestaltet. Die Evaluierung enthält jedoch auch formative Elemente insofern, als sie in Anbetracht eines auslaufenden TZ-Moduls bei gleichzeitiger Fortführung des FZ-Moduls Hinweise darauf gibt, mit welchen Maßnahmen die Nachhaltigkeit des Programms in der verbleibenden Zeit bis zur vollständigen Umsetzung gefördert werden kann.

Der erste Adressat der Evaluierung des DEval ist das BMZ, dem Hinweise dahingehend geliefert werden sollen, wie komplexe Infrastrukturprogramme aus FZ und TZ adäquat gesteuert werden können. Dies berührt auch grundsätzliche Fragen der Zusammenarbeit beider Bereiche. Darüber hinaus sollten mit der Evaluierung Anhaltspunkte in Bezug auf unterstützende beziehungsweise hindernde Rahmenbedingungen geliefert werden, die bei der Zusage solch komplexer Programme berücksichtigt werden sollten. In diesem Sinne richtet sich die Evaluierung ebenso an die GIZ und die KfW, die in der Planung ihrer Module die jeweiligen Rahmenbedingungen im Partnerland für eine realistische Planung berücksichtigen müssen.

Im Mittelpunkt stand deshalb zunächst eine kontextsensible Prozessrekonstruktion, um Programmverläufe und Wirkungszusammenhänge zu verstehen. Dafür wurden auf getrennten Zeitachsen für die Stakeholder BMZ, GIZ und KfW sowie die neun vietnamesischen Programmprovinzen wichtige Entscheidungen, Ereignisse, Milestones und Ergebnisse abgetragen. Aus diesem Überblick über den Verlauf lassen sich Abläufe und gegebenenfalls ihre Zusammenhänge erkennen. Diese Methode eröffnete die Möglichkeit, zu bestimmten Ereignisverläufen spezifische Fragestellungen zu entwickeln, die in den Interviews behandelt wurden. Als Beispiel sei hier die Frage genannt, warum Landakquisitionen in einigen wenigen Fällen und an bestimmten Standorten problemlos und in kurzer Frist abgeschlossen werden konnten, während dieser Vorgang an anderenorts Jahre dauerte.

Die Evaluierung war insofern eine Fallstudie, als das Abwasserprogramm Vietnam ein – wenngleich nicht notwendigerweise repräsentatives – Beispiel für eine ganze Reihe von gemeinsamen komplexen Programmen von FZ und TZ im Bereich Infrastruktur und darüber hinaus auch in anderen Sektoren ist. Eine externe Validität im Sinne einer Generalisierbarkeit der Befunde dieser Evaluierung ist auf der Basis einer Fallstudie angesichts der Diversität von Programmkontexten in verschiedenen Ländern jedoch nicht gegeben. Um diese zu erreichen, müsste eine regional und sektoral repräsentative Auswahl von Kooperationsvorhaben untersucht werden.

Die Evaluierung bediente sich als grundlegendem Ansatz der „Grounded-Theory-Methodologie“ nach Glaser und Strauss (2005). Dabei können Evaluierungen je nach Mandat auch nur Bausteine aus dieser Methodologie verwenden (Giel, 2013: 212), ohne den vollständigen Set an Analyse- und Auswertungsschritten anzuwenden. Speziell bei der Bearbeitung der Evaluierungsfrage 2 wurde die Nutzenorientierung der Untersuchung für die vorstehend genannten Adressaten in den Fokus gerückt.

Die Evaluierung nutzte ein qualitatives Evaluierungsdesign in Form von Inhaltsanalysen von Dokumenten und Interviews sowie einer Rekonstruktion von Prozessen. Ein quasiexperimentelles Design oder die Betrachtung kontrafaktischer Situationen waren in der Studie, die Steuerungsfragen in den Mittelpunkt stellte,

nicht vorgesehen, da es sich nicht primär um eine Evaluierung der Programmwirkungen, sondern der Wirkungen verschiedener Faktoren auf die Programmumsetzung handelte.

5.2 Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung

Die wesentlichen Datenquellen für die Evaluierung waren zum einen die umfangreichen Dokumentenbestände bei den verschiedenen Stakeholdern (BMZ, GIZ, KfW, Consultings, vietnamesische Behörden) sowie zum anderen das Expertenwissen der im Verlauf des Programms beteiligten Fachkräfte der Vorfeldorganisationen und Consultings, der Vertreterinnen und Vertreter vietnamesischer Ministerien und Provinzregierungen sowie von Mitarbeitenden des BMZ. Insgesamt wurden 41 Einzel- und neun Gruppeninterviews geführt. Zudem wurde ein eintägiger Workshop veranstaltet.

Als Hauptinformationsquellen dienten auf deutscher Seite WZ-R seit Programmbeginn, Auftragsverantwortliche (AV) der GIZ, Komponentenleiter der GFA, Leiterinnen und Leiter der Landesbüros von GTZ/GIZ und KfW, Schwerpunktkoordinatoren, eingesetzte Entwicklungshelfer sowie Consultants.

Auf vietnamesischer Seite wurden in allen neun vom Programm begünstigten Provinzen Gruppeninterviews geführt. Daran nahmen jeweils die Vize-Vorsitzenden (Vice Chairmen) des PPC oder ihre Stellvertreter sowie hochrangige Repräsentantinnen und Repräsentanten der relevanten Departments¹¹ (vor allem Bau, Finanzen, Planung) mit weiteren Mitarbeitenden und die leitenden Personen der beauftragten Entsorgungsunternehmen teil. Einzelinterviews mit hochrangigen Repräsentanten wurden im Ministry of Finance, Ministry of Construction und Ministry of Planning and Investment sowie in der Vietnam Water Supply and Sewerage Association geführt.

Gegen Ende der Erhebungsphase wurde zudem ein eintägiger Workshop in Hanoi durchgeführt, an dem Repräsentanten aus den neun Programmprovinzen (insgesamt 25 Personen) ihre Erfahrungen mit der Implementierung des Abwasserprogramms austauschten und die aus ihrer Sicht zentralen Probleme und Hindernisse in der Programmumsetzung identifizierten.

Schließlich wurden Einzelinterviews auch bei bilateralen Gebern (Danish International Development Agency [DANIDA], Japan International Cooperation Agency [JICA]) sowie Entwicklungsbanken (Asian Development Bank [ADB], Weltbank [WB]) geführt, um deren Erfahrungen mit der Umsetzung komplexer Infrastrukturprogramme in Vietnam abzufragen.

Für die **Datenerhebung** kamen vor diesem Hintergrund im Wesentlichen die Instrumente der Dokumentenanalyse sowie Fokusgruppen-Interviews auf Provinzebene und semistrukturierte Befragungen zahlreicher individueller Entscheidungsträgerinnen und -träger beziehungsweise beteiligter Personen zum Tragen. Hinsichtlich letzterer Gruppe war das Konzept des *theoretical sampling* des Grounded-Theory-Ansatzes für die Vorgehensweise bestimmend.

Für die **Datenauswertung** wurden qualitative Verfahren der Inhaltsanalyse (nach Mayring [2010]: strukturierende Inhaltsanalyse mit inhaltlicher und typisierender Strukturierung) sowie Kodierungsverfahren der Grounded Theory angewendet. Die Kategorienbildung wurde primär durch eine induktive Vorgehensweise geprägt. Dabei wurden im Rahmen der Dokumentenauswertung den beiden Hauptkategorien „Durchführung/Umsetzung“ und „Verzögerung“ zunächst einzelne Informationen beziehungsweise Fälle zugeordnet. Für den Code „Verzögerungen“ ergaben sich in dieser Phase bereits Subcodes wie „Landerwerb“, „Genehmigungen“, „Baufirmen“, während dies beim Code „Durchführung/Umsetzung“ nicht der Fall war.

Durch die Befragung von Expertinnen und Experten und vor allem durch die Gruppeninterviews in den neun Provinzen konnten die Codes weiter ausdifferenziert werden. So ergaben sich zum Beispiel die Subcodes „Genehmigungen auf nationaler Ebene“ und „Genehmigungen auf Provinzebene“. Der Code „Baufirmen“

¹¹ Das sind die Fachministerien auf Provinzebene.

ließ sich in die Subcodes „Unterauftragsvergabe“, „Ausschreibungsprozesse“ und „Kostensteigerung/Inflation“ ausdifferenzieren. Die zusammenfassende Betrachtung und Auswertung der so gewonnenen Erkenntnisse spiegelt sich in der Kategorienbildung „Einflussfaktoren auf die Implementierung“, wie sie in Kapitel 6 dargestellt ist.

Ausgangspunkt der Evaluierung war eine aus Dokumenten generierte Zeitachsen-basierte Analyse der Entwicklung des Programms. Dabei wurden für die drei Hauptakteure BMZ, GTZ/GIZ und KfW die wesentlichen Ereignisse, Ergebnisse, Fortschritte und Entscheidungen (Milestones) auf getrennten Zeitachsen abgetragen und miteinander in Beziehung gesetzt. Daraus konnten Zusammenhänge und Schnittpunkte zwischen Entscheidungen und Aktivitäten, ihre Abhängigkeiten und gegebenenfalls Ungleichzeitigkeiten beziehungsweise Verzögerungen identifiziert werden.

Diese Analyse bildete dann Basis und Ausgangspunkt für die Untersuchung der Faktoren, die für die jeweiligen Entwicklungen verantwortlich waren. In einer Dokumentenanalyse wurde gleichzeitig untersucht, wie sich wesentliche Ereignisse im Programm, in der Berichterstattung an das BMZ sowie der Kommunikation zwischen BMZ und Vorfeld niedergeschlagen haben.

Wirkungen auf institutioneller beziehungsweise regulatorischer Ebene im Sinne einer eindeutigen Zuordnung von Intervention (Beratung durch die TZ) und Output (Dekret, Verordnung, Gesetz) lassen sich nicht nachweisen. Hierzu wurden Interviews mit den Auftragsverantwortlichen (soweit noch zugänglich) geführt und Dokumente (Beratungspapiere, Formulierungsvorschläge etc., soweit noch zugänglich) ausgewertet. Zudem wurden leitende Mitarbeitende im zuständigen Bauministerium sowie in den Provinzregierungen befragt, inwieweit sie bei ihren gesetzgeberischen Aktivitäten auf Beratungsinhalte des TZ-Moduls zurückgegriffen haben.

Demgegenüber steht der – nachvollziehbare – Verlauf der Verabschiedung von Dekreten, Erlassen und Gesetzen. Derartige regulatorische Entwicklungen unterliegen einer Vielzahl von externen, vor allem politischen, Einflüssen. Diese im Zeitraum von mehr als 10 Jahren wirksamen innenpolitischen Einflüsse waren für diese Evaluierung methodisch praktisch nicht erfassbar. Die Evaluierung beschränkte sich deshalb hinsichtlich regulatorischer Wirkungen (Evaluierungsfrage 3) darauf, Wirkungszusammenhänge mit Plausibilitätsüberlegungen zu begründen. Dieser Teil der Evaluierung wurde von einer vietnamesischen Gutachterin, Bui Thi Kim, bearbeitet, die dazu neben einer ausführlichen Dokumentenanalyse verantwortliche Mitarbeitende des TZ-Moduls sowie Mitglieder der vietnamesischen Regierung befragte.

Tabelle 3: Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung

zu sammelnde Daten	Methode der Datenerhebung	Methode der Datenauswertung
Planungen, Milestones, Entscheidungen, Phasen, Abläufe	Dokumentenanalyse	qualitative Inhaltsanalyse
Rahmenbedingungen für Infrastrukturvorhaben in VN	Interviews, Auswertung von Richtlinien und Vorschriften	qualitative Inhaltsanalyse
Informationen zu Verzögerungen	Interviews	qualitative Inhaltsanalyse
Frequenz, Umfang und Inhalt der Berichterstattung an BMZ	Dokumentenanalyse, Interviews	qualitative Inhaltsanalyse
Kommunikation zwischen Länderreferat und Sektorreferat im BMZ	Interviews	qualitative Inhaltsanalyse
Erlasse, Verordnungen, Gesetze zum Thema Abwasser	amtliche Veröffentlichungen, Interviews	qualitative Inhaltsanalyse

Quelle: eigene Zusammenstellung

Bei der Datenerhebung für die Evaluierung in Vietnam wirkte eine lokale Evaluatorin mit. Bui Thi Kim verfügt neben ihrer detaillierten Kenntnis des vietnamesischen Regierungs- und Verwaltungsapparats auch über

fundierte Kenntnis des deutschen EZ-Systems durch langjährige Arbeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Sie führte gemeinsam mit dem Teamleiter vier Gruppeninterviews in Provinzen durch. In zwei weiteren Provinzen war sie allein für die Erhebungen verantwortlich. Schließlich bearbeitete sie selbstständig die Frage der „Wirkungen auf regulatorischer Ebene“.

5.3 Limitationen des methodischen Vorgehens

Die Evaluierung berührte Strukturfragen der deutschen EZ, die jedoch an zunächst nur einem Fallbeispiel untersucht werden sollten. Priorität dabei war, Faktoren und ihre Wirkmechanismen zu identifizieren, die für die Verzögerungen in der Programmumsetzung ursächlich oder mitverantwortlich waren. Dafür waren qualitative Evaluierungsmethoden geeignet, während quantitative Methoden sich aufgrund der geringen Fallzahl (neun Provinzen, davon drei neue noch am Beginn der Implementierung) nicht anboten. Die Ergebnisqualität und Aussagekraft der Evaluierung war deshalb vor allem von der Mitteilungsbereitschaft und dem Erinnerungsvermögen der Befragten sowie der Datentriangulation von Informationen aus verschiedenen Quellen abhängig.

Tatsächlich stellte sich im Laufe der Evaluierung heraus, dass auf der Ebene der Vorsitzenden der Volkskomitees sowie der relevanten Departments auf Provinzebene seit Beginn des Programms mehrfache Personalwechsel stattgefunden haben, sodass mündliche Informationen aus der Frühzeit des Programms nur schwer zu erhalten waren. Eine Triangulation der qualitativ erhobenen Befunde erfolgte daher insbesondere durch den Abgleich der Informationen aus den drei Hauptquellen BMZ und der EZ-Außenstruktur in der Botschaft (einschließlich der früheren WZ-R), Vorfeldorganisationen und vietnamesischen Akteuren. Die eingesetzten Consultingfirmen bildeten eine zusätzliche Informationsquelle zur Absicherung der Befunde. Damit besitzen die Untersuchungsergebnisse einen hohen Grad an interner Validität.

Die externe Validität muss differenziert betrachtet werden. Die in Vietnam festgestellten für die Verzögerungen in der Programmumsetzung verantwortlichen Faktoren sind ohne weitere Untersuchungen durch Fallstudien keinesfalls auf andere Länder übertragbar. Die Befunde sind nicht generalisierbar, weil sie in sehr hohem Maße auf landesspezifischen Besonderheiten beruhen. In Hinsicht auf die politische Steuerung komplexer Vorhaben (vergleiche Kapitel 7) sind die Befunde dieser Evaluierung hingegen von großer externer Validität. Die festgestellten Strukturen, Verfahren und Probleme sind vom konkreten Fall Vietnam unabhängig und gelten prinzipiell auch für andere Länder und Programme.

6. DAS ABWASSERPROGRAMM: EINFLUSSFAKTOREN BEI DER IMPLEMENTIERUNG

Eine Zielsetzung der Evaluierung war es, die Gründe für die massiven Verzögerungen bei der Implementierung des Programms zu untersuchen. Dazu waren zunächst solche Faktoren zu identifizieren, die zu den eingetretenen Verzögerungen geführt beziehungsweise beigetragen haben. Dabei ist zu unterscheiden zwischen solchen Faktoren, die auf vietnamesischer Seite aufgetreten sind, und solchen, die maßgeblich oder teilweise auf die Geber zurückzuführen sind. Auf der Grundlage dieser Analyse kann dann untersucht werden, inwieweit und von wem diese Faktoren zu beeinflussen waren. Im folgenden Abschnitt 6.1 werden zunächst die Faktoren auf vietnamesischer Seite dargestellt und analysiert. Danach wird eine Gewichtung der unterschiedlichen Einflussfaktoren vorgenommen (Abschnitt 6.2). Schließlich werden externe Einflussfaktoren analysiert (Abschnitt 6.3).

6.1 Rahmenbedingungen, Mechanismen und Prozesse in Vietnam

Risiken hinsichtlich der planungsgemäßen Implementierung des Programms waren bei der Konzeption des Vorhabens durchaus bekannt. So wird sowohl in der Beschreibung der 1. TZ-Phase wie auch im Angebot für die 2. TZ-Phase das Gesamtrisiko für die Zielerreichung durch die GTZ (die heutige GIZ) als „mittel“ eingestuft. Gleichzeitig wird die Beeinflussbarkeit der Risiken ebenfalls als „mittel“ bewertet. Für die Phase 1 werden folgende Risiken genannt (Dok.3):

- Probleme bei der Bereitstellung von geeigneten Flächen für Abwasseranlagen (zum Beispiel durch die Umsiedlung einzelner Haushalte) könnten zu Verzögerungen führen (geringes Risiko)
- Volkskomitees der Provinzen könnten Entscheidungen zur Einführung von Abwassertarifen verzögern oder nicht mit dem erforderlichen Nachdruck durchsetzen (mittleres Risiko)
- Haushalte könnten nicht bereit sein, zusätzliche beziehungsweise höhere Abwassertarife zu bezahlen (mittleres Risiko)

Für die Phase 2 werden noch umfangreichere Risiken aufgeführt (Dok.1):

- Mangelnde Umsetzung der nationalen Strategien durch die Volkskomitees in den Provinzstädten gefährdet die Zielerreichung der Komponente 2 (mittleres Risiko)
- Interessenskonflikte der Volkskomitees als Eigentümer der Dienstleistungsunternehmen hinsichtlich Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit können die Umweltverträglichkeit des Betriebes gefährden (mittleres Risiko)
- Volkskomitees der Provinzen unterstützen nur unzureichend die Einführung von kostendeckenden Tarifen und verzögern die kommerzielle Ausrichtung der Dienstleistungsunternehmen (hohes Risiko)
- Zeitlich erforderliche Bereitstellung von geeigneten Flächen für Kläranlagen und Abfalldeponien ist problematisch und kann dazu führen, dass die erforderlichen Investitionen (FZ-Beitrag) verzögert werden (mittleres Risiko)
- Haushalte könnten sich weigern, höhere Abwasser- und Abfalltarife zu bezahlen und dadurch die effektive Umsetzung der Kostendeckung gefährden (mittleres Risiko)

In dieser Auflistung potenzieller Risiken fehlt allerdings weitgehend ein Verweis auf die langwierigen administrativen Prozeduren in Vietnam, die auch schon Anfang der 2000er Jahre bekannt waren oder angesichts der umfangreichen Prüfungen des Programms hätten bekannt sein müssen. Tatsächlich stellte die GIZ bereits im Jahre 2011 fest:

„Die Bedeutung der legalen Eigentümer (Provinzregierungen) der Abwasseranlagen für die Umsetzung der Investitionsmaßnahmen (FZ) und die Umsetzung der Vorgaben der Linienministerien (TZ) ist aus heutiger Sicht nicht in dem erforderlichen Ausmaß im Design des Programms und des TZ-Moduls reflektiert.

Im Zuge der Umsetzung des an sich in sich kohärenten Ansatzes des Programms und des TZ-Moduls haben eine ganze Reihe von Schwierigkeiten (Zusammenarbeit mit dem Partner MoC, institutionelle

Schwächen und Arbeitsüberlastung der zuständigen Abteilung des Ministeriums, unzureichende strategische Verankerung im Partnersystem, ...) dafür gesorgt, dass die Ziele nur eingeschränkt erreicht werden konnten“ (Dok.4).

Die zahlreichen im Rahmen der Evaluierung geführten Interviews mit Akteurinnen und Akteuren, die auf verschiedene Art und Weise in das Programm involviert sind beziehungsweise waren, sowie die Auswertung umfangreicher Akten- und Datenbestände ergeben ein differenzierteres Bild. Darüber hinaus zeigen sie, dass nicht alle problematischen Faktoren bei der Programmplanung antizipiert worden sind oder werden konnten. Nachfolgend werden die hauptsächlichen Ursachen für die eingetretenen Verzögerungen dargestellt und analysiert. Dabei stellt die Reihenfolge zunächst keine Wertung dar. Diese folgt in Abschnitt 6.2.

Die zeitlichen Auswirkungen der dargestellten Faktoren auf die Programmumsetzung lassen sich nicht generalisieren. Sie werden in den folgenden Abschnitten im Einzelnen dargestellt. In ihrem jeweils spezifischen Zusammenwirken beziehungsweise ihrer Gesamtheit haben sie in Vietnam zu mehrjährigen Verzögerungen geführt, die nach Einschätzung der DOs bis zu 11 Jahre betragen. Dabei gibt es zwischen den Provinzen erhebliche Unterschiede dahingehend, welcher Faktor beziehungsweise welche Faktoren in welchem Umfang zu Verzögerungen geführt hat beziehungsweise haben.

Vor dem Hintergrund der hier dargestellten bekannten Risiken ist zu fragen, inwieweit sie bei der Planung des Vorhabens in angemessener Weise berücksichtigt worden sind. Dies betrifft insbesondere das FZ-Modul, das in seiner Umsetzung weitgehend auf vietnamesische Strukturen und Prozesse angewiesen ist. Die in den nachfolgenden Abschnitten analysierten Faktoren legen die Einschätzung nahe, dass die für die Verzögerungen verantwortlichen Faktoren bekannt waren beziehungsweise hätten bekannt sein müssen, jedoch nicht angemessen in der Zeitplanung berücksichtigt wurden. Das ist angesichts von sechs Planungsmissionen (vergleiche Abschnitt 3.1) nicht nachvollziehbar. Und tatsächlich wird auch beispielsweise in der Berichterstattung 2008 (Dok.12) zum Standort Tra Vinh auf unrealistisch kurze Zeitvorgaben im Projektprüfungsbericht hingewiesen.

6.1.1 Staatliche Regularien und Prozesse: die Sichtweise der nationalen Ebene

Der deutsch-vietnamesische Notenwechsel für die erste Programmphase dauerte 15 Monate. Die Note der deutschen Botschaft in Hanoi zur Aufnahme des Projekts im Oktober 2003 wurde vom MPI (Ministry of Planning and Investment) zustimmend im Januar 2005 beantwortet.

Staatliche Prozesse in Vietnam sind zeitaufwendig, kompliziert, zum Teil nicht klar geregelt und deshalb langwierig. Im Falle des Abwasserprogramms spielt insbesondere eine Rolle, dass nicht nur die Provinzregierungen mit ihren entsprechenden Departments als formale Eigentümer der Vorhaben involviert sind, sondern die entsprechenden Ministerien auf nationaler Ebene in Hanoi eine Kontroll- und Genehmigungsfunktion ausüben, weil es sich bei dem Programm um die Verwendung von ODA-Mitteln handelt.

Dabei sind die Verfahren nur teilweise formalisiert und mitunter nicht nachvollziehbar. Grundsätzlich wird nach dem Kreditabkommen zwischen der vietnamesischen und der deutschen Regierung (vertreten durch die KfW) das Ministry of Planning and Investment involviert, das das Investment genehmigen und auf die Liste der ODA-Projekte setzen muss. Über das MoF (Ministry of Finance) geht das Verfahren anschließend an die Provinzen, die einen entsprechenden Projektantrag nebst Projektplanung stellen müssen. Von dort aus geht das Verfahren zurück an das MPI, das nach eigenen Angaben die folgenden sechs Punkte prüft und dauerhaft monitort:

- Name des Projekts
- Geber
- Investor
- Gesamtsumme
- Ziel des Projekts
- angestrebte Ergebnisse und Projektstandort

Vom MPI geht der Programmvorschlag sodann an das Government Office, also das Büro des Premierministers, zur Genehmigung und danach den gesamten administrativen Weg zurück. Allein dieser Prozess nimmt nach Darstellung der Provinzen mindestens zwei Jahre in Anspruch. Dabei entfällt ein Teil dieser Zeit auf die Abstimmungen und Genehmigungen zwischen den Departments der Provinzen. Nach Aussagen von Interviewten ist allerdings nicht formal geregelt, wie und wann andere relevante Ministerien auf nationaler und Provinzebene einbezogen werden. Gesichert ist, dass bei einem Abwasserprogramm in jedem Fall das Ministry of Construction, das Gesundheits- und das Umweltministerium sowie die entsprechenden Departments auf Provinzebene einbezogen werden.

Das MPI spricht davon, dass der Konsultationsprozess mit anderen Ministerien zwischen drei Monaten und einem Jahr betrage. Der dargestellte Prozess bezeichnet zunächst nur die Vorbereitung eines Programms. Tatsächlich monitort das MPI die vorgenannten sechs Punkte auch bei laufenden Programmen. Und sobald bei einem der oben genannten Punkte eine Änderung eintritt, wiederholt sich der gesamte beschriebene Prozess.

Das MPI führt an, dass die Angaben der Provinzen häufig nicht vollständig oder sachgerecht seien, sodass sich die Notwendigkeit zeitraubender Nachfragen ergebe. Die befragten Provinzen hingegen beklagen, dass sie teilweise Schwierigkeiten in der Bereitstellung geforderter technischer Unterlagen haben, während gleichzeitig die Anforderungen des MPI und anderer Ministerien auf Zentralebene den Charakter von Ermessensentscheidungen trügen, die oft nicht vorhersehbar seien.

Das MoF selbst bezeichnet seine Rolle im Verfahren als untergeordnet, was so allerdings keinesfalls zutreffend beschrieben ist. Zwar ist das Haus nicht in die Prüfung technischer Details eines Vorhabens eingebunden. Allerdings muss es bei der Prüfung von Projektanträgen mit ODA-Mitteln beurteilen, ob die Provinzen zur Rückzahlung der Kredite in der Lage sein werden. Das eröffnet einen großen Spielraum in der Beurteilung von Anträgen. Bei der Überschreitung von ursprünglich durch das Government Office genehmigten Projektbudgets, zum Beispiel wegen Kostensteigerungen aufgrund von Planungsänderungen, ist eine Stellungnahme des MoF und eine erneute Genehmigung durch das GO notwendig. Dieser Prozess kann nach Angaben der Provinzen durchaus ein Jahr dauern. In Soc Trang waren es sogar (wegen 1 Million Euro zusätzlicher Kosten für Consultingleistungen, Ausrüstung und geänderter Auslegung) zwei Jahre. Wobei die Angaben der Provinzen, ab welcher Höhe der Budgetüberschreitung das GO erneut zustimmen muss, voneinander abweichen. Die Mehrheit der Provinzen gibt diese Schwelle mit 1 Million US-Dollar an. Das zeigt wiederum, dass hier entweder unklare Regelungen bestehen, ein Ermessensspielraum besteht oder Provinzen nicht detailliert informiert sind.

Die Provinz Soc Trang beschreibt das Verfahren so: Bei einer Kostensteigerung von 1 Million USD oder mehr, was durch veränderte Ausrüstung beziehungsweise Auslegung und Consultingleistungen bedingt sein kann, tritt folgendes Verfahren in Kraft: Die Provinzregierung bittet das MPI um Zustimmung, was wiederum das MoF um Genehmigung ersucht. Von hier aus geht das Verfahren an das Büro des Premierministers und von dort aus über das MoF zurück an die Provinz. Dieser Prozess dauerte zwischen 2010 und 2013 mehr als zwei Jahre.

Eine weitere, wenn auch neue administrative Hürde ergibt sich aus dem Public Investment Law (2014) und dem State Budget Law (2015). Die Folgen dieser strikteren Kontrolle der öffentlichen Haushalte beschreibt die Provinz Soc Trang so:

Seit 2016 gibt es die Bestimmung der Zentralregierung, dass zu Jahresbeginn ein Disbursement Plan aufzustellen ist. Auszahlungen werden vom MoF dann nur auf der Grundlage dieses Plans genehmigt. Wenn ein Bauvorhaben schneller voranschreitet als geplant und damit im Planungszeitraum höhere Finanzbedarfe entstehen, können diese nicht abgerechnet werden, was nahezu zwangsläufig zu einer vorübergehenden Einstellung der Bauarbeiten durch den Auftragnehmer führt.

Hinzu kommen weitere Verzögerungen, die das MoF zu verantworten hat. So berichten Provinzen davon, dass die Abrechnung von Bauleistungen zwischen 6 und 12 Monaten dauere. Dabei besteht zunächst die KfW auf einer Mindestsumme pro Abrechnung (in diesem Falle 200.000 US-Dollar pro Vorgang), um Transaktionskosten zu reduzieren. Die eigentliche Zeitverzögerung tritt allerdings durch die Einschaltung des MoF ein, das die von der Provincial Treasury/dem DoF vorgelegten Rechnungen vor der Weiterleitung an

die KfW bestätigen muss. Bevor das MoF in dieses Verfahren einbezogen wurde, habe der gleiche Prozess nur etwa einen Monat gedauert.

Auch bei der Umwidmung von in der Provinz Bac Ninh nicht benötigten Mitteln (für eine Abfallkomponente) auf das Programm Nord II ist das MoF für die eingetretene Verzögerung verantwortlich. Nach Aussage eines hochrangigen Beamten im MoF sei es schwierig für das Ministerium, das Government Office von der Sinnhaftigkeit dieser Umwidmung zu überzeugen. Allerdings sei man auch selbst von der Notwendigkeit der Umwidmung noch nicht überzeugt und müsse deshalb den Antrag weiter prüfen. Ein Ende des Prüfungsverfahrens sei zunächst nicht absehbar. Zusammenfassend wird von verschiedenen Interviewten das MoF – neben dem Government Office – als der hauptsächliche Verzögerungsfaktor in den Prozessen auf nationaler Ebene bezeichnet.

Verzögerungen entstehen im Zusammenspiel zwischen Provinzbehörden und nationaler Ebene auch durch andere vietnamesische Regularien. Ein Beispiel dafür liefert die Provinz Can Tho. Die gleichnamige Provinzhauptstadt wurde im Jahre 2009 in eine Stadt der Klasse 1¹² hochgestuft. Damit waren die zuvor bei der Planung des Abwasserprogramms angesetzten Grenz-Ablaufwerte der Kläranlage nicht mehr nach der Stufe B des vietnamesischen Standards (TCVN) zu erreichen, sondern nach der höheren Stufe A. Das PPC der Provinz verweigerte nun die Zustimmung sogar zu einem Probetrieb, weil die Kläranlage gemäß Auslegung formal nicht den Standard A erfüllte. Der Betreiber argumentiert, dass angesichts geringerer Schmutzlasten die Anlage wahrscheinlich dennoch die geforderten Grenzwerte einhalten könne, und möchte den Probetrieb aufnehmen. Notwendig wäre gegebenenfalls eine Ausnahmegenehmigung durch das PPC, das diese mit Hinweis auf das nationale Ministry of Natural Resources and Environment (MoNRE) verweigerte, dort aber aus politischen Gründen nicht selbst einen Antrag stellen wollte, sondern die sofortige formelle Nachrüstung der Anlage auf den Standard A forderte. Der Betreiber selbst konnte beim MoNRE jedoch keinen Antrag auf vorübergehenden Probetrieb und Aussetzung der Standards stellen. Die Folge ist, dass die fertige Kläranlage längere Zeit nicht in Betrieb genommen wurde. Diese Situation hat im Übrigen erstmalig zu einer sehr klaren Stellungnahme der deutschen Seite während der jüngsten Regierungsverhandlungen 2017 geführt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das administrative Regierungshandeln auf nationaler und auf Provinzebene sowie die Interaktion zwischen beiden Ebenen außerordentlich zeitaufwendig und letztlich ineffizient ist. Dies hat in erheblichem Maße zu den massiven Verzögerungen in der Programmumsetzung gegenüber der ursprünglichen Planung beigetragen (vergleiche Tabelle 2).

Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob die eingetretenen Verzögerungen in der Umsetzung wenigstens prinzipiell vorhersehbar waren und dieser Faktor in der Programmplanung hinreichend berücksichtigt worden ist. Für die Beantwortung dieser Frage ist zu berücksichtigen, dass Deutschland seit dem Jahr 1990 bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Vietnam pflegt und somit zu Beginn des Abwasserprogramms über jahrelange Erfahrungen mit vietnamesischem Regierungshandeln verfügte. Ebenso ist zu bedenken, dass es zur Vorbereitung des Abwasserprogramms insgesamt sechs Prüfungsmissionen gegeben hat. Zusammengekommen kann daraus nur die Einschätzung folgen, dass das vietnamesische Regierungshandeln von deutscher Seite in der Planung nicht hinreichend berücksichtigt oder gar ignoriert worden ist. Verantwortlich für eine realistische Programmplanung sind die Durchführungsorganisationen.

6.1.2 Planungsänderungen und ihre Konsequenzen

Änderungen in der Bauplanung der Abwasserleitungen nebst Pumpstationen und der Kläranlagen stellen einen wesentlichen Faktor für Verzögerungen in der Implementierung des Vorhabens dar. Solche Revisionen bedeuten häufig nicht nur einen erheblichen Zeitaufwand, sondern führten in einigen Fällen auch zu

¹² Städte in Vietnam werden durch Entscheidungen der Regierung auf der Basis von Kriterien wie Fläche, Bevölkerungszahl und Bedeutung in verschiedene Klassen eingeteilt. Dabei gibt es die „Sonderklasse“ (Hanoi und Ho-Chi-Minh-Stadt) sowie in absteigender Bedeutung die Klassen 1 bis 3. Mit der Hochstufung von Can Tho in die Klasse 1 war gleichzeitig der Status als „regierungsunmittelbare“ Stadt verbunden, was nur für zwei andere Städte gilt. Sie werden damit einer Provinz gleichgestellt und unterliegen direkt der Zentralregierung in Hanoi.

Kostensteigerungen, die wiederum zeitaufwendige Genehmigungsprozesse nach sich zogen. Beispiele für die Ursachen für Planungsänderungen sind:

Baugrunduntersuchungen:

- Detailuntersuchungen des Baugrundes auf den geplanten Kanalstrecken beziehungsweise den Standorten für Kläranlagen machten Umplanungen notwendig, da auf den ursprünglich geplanten Strecken felsiger oder sumpfiger Untergrund die ursprüngliche Ausführung nicht zuließ. Daraus resultierten zumindest Zeitverzögerungen durch die Anpassung der technischen Planung und teilweise auch Kostensteigerungen.
- Vorhandene Leitungen/Rohre (fehlende Kataster): In Vietnam verfügen Kommunen üblicherweise nicht über Kataster vorhandener unterirdischer Kanäle und Leitungen. Es kommt deshalb immer wieder vor, dass bei Ausschachtungsarbeiten auf bereits vorhandene Systeme gestoßen wird, die eine Umplanung mit dem damit einhergehenden Zeitaufwand notwendig machen und gegebenenfalls zu Kostensteigerungen führen.

Einbeziehung zusätzlicher Siedlungen/Stadtteile:

Vietnamesische Provinzstädte wachsen. Deshalb hat sich an verschiedenen Standorten der Wunsch ergeben, ursprünglich nicht in die Planung einbezogene Siedlungsteile in das zu errichtende Abwassersystem zu integrieren. Auch hierdurch entstehen zusätzlicher Planungsaufwand sowie Kostensteigerungen durch eine Ausweitung des Kanalnetzes und gegebenenfalls zusätzliche Pumpstationen. So gibt die Provinz Lang Son an, dass angesichts einer konstanten Stadtentwicklung praktisch eine ständige Anpassung der Machbarkeitsstudien und technischen Planungen notwendig sei, was immer wieder mindestens zu Zeitverlusten, oft aber ebenso zu Kostensteigerungen führe. Vergleichbare Gründe wurden auch in anderen Provinzen vorgebracht.

Standortänderungen von Anlagen wegen erfolgloser Landkompensation:

Für den Bau von Pumpstationen, Kläranlagen und manchmal auch Kanälen ist der Ankauf von Land beziehungsweise Grundstücken und die Entschädigung von Landeigentümern – genauer gesagt Landnutzungsberechtigten – notwendig. In Fällen, in denen eine Einigung nicht erzielt werden kann, müssen Umplanungen vorgenommen werden, die nicht nur zu zeitlichen Verzögerungen, sondern mitunter auch zu Kostensteigerungen beispielsweise durch längere Kanalnetze führen.

Diese Hauptgründe für Planungsänderungen führen in jedem Fall zu einem zeitlichen Planungsaufwand, der sich nicht zuletzt wegen der Genehmigungen innerhalb einer Provinz nach Monaten bemessen lässt und maßgeblich zu Verzögerungen in der Umsetzung beiträgt. Zusätzlich führen Planungsänderungen häufig auch zu Kostensteigerungen, die ab einer gewissen Höhe Genehmigungen sogar auf nationaler Ebene notwendig machen. Wie Abschnitt 6.1.1 gezeigt hat, kann solch ein Prozess durchaus ein Jahr oder länger dauern.

6.1.3 Kostensteigerungen/Inflation

Wie in jedem anderen Land so gibt es auch in Vietnam inflationsbedingte Preissteigerungen für Baumaterialien, Maschinen und Anlagen. Diese Steigerungen, die sich als Erhöhung der Baukosten niederschlagen, werden üblicherweise in Form von Preisgleitklauseln in den Verträgen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer berücksichtigt. Das trifft ebenso auf die hier relevanten Bauverträge in Vietnam zu.

2008 gab es in Vietnam allerdings eine Inflationsrate von 23,1 Prozent (und in 2011 eine solche von 18,7 Prozent), die in den Preisgleitklauseln in dieser Höhe nicht vorhergesehen beziehungsweise berücksichtigt worden war. Die Inflation lag in den Jahren davor deutlich unter 10 Prozent. Infolgedessen erklärten Baufirmen, dass sie ihre Leistungen zu den vormals vereinbarten Preisen nicht erbringen könnten. Sie forderten deshalb Anpassungen der Verträge im Sinne einer Erhöhung ihrer Vergütungen. Die diesbezüglichen Verhandlungen zogen sich über viele Monate hin. Zwar ließen sich genaue Daten dazu nicht mehr rekonstruieren. Aber in der Berichterstattung 2010 (Dok.13) wird darauf hingewiesen, dass die bereits in der BE 2009 (Dok.14) erwähnten Verhandlungen mit den Baufirmen im Programm Süd I noch immer nicht abgeschlossen seien.

Fest steht, dass die mit den Vertragsanpassungen induzierten erheblichen Kostensteigerungen zu den in Vietnam üblichen umfangreichen und zeitaufwendigen Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren führten. Das war nicht zuletzt auch deshalb der Fall, weil sich mit den Kostensteigerungen der prozentual definierte Eigenbeitrag der Provinzen erhöhte. Im Gefolge dieser Prozesse aus Nachverhandlungen und Genehmigungen hat eine Reihe von Baufirmen in verschiedenen Provinzen ihre Arbeit vorübergehend ganz eingestellt oder zumindest drastisch heruntergefahren, was zu den Verzögerungen in der Implementierung des FZ-Programms signifikant beigetragen hat. So hat die Diskussion zwischen KfW und dem MoC über eine 8-prozentige Steigerung der Baukosten 2009/2010 etwa ein Jahr gedauert.

6.1.4 Das Problem der Land Clearance/Land Compensation

Der Faktor der Aneignung beziehungsweise Bereitstellung der für die Baumaßnahmen notwendigen Landflächen stellt ein zentrales, wenn auch nicht ein in allen Provinzen gleich großes Problem dar. Dabei ist das Thema der Entschädigungen insbesondere im Falle von Enteignungen in Vietnam ein höchst sensibles Thema, dessen bloße Erläuterung beziehungsweise Diskussion von allen vietnamesischen Interviewpartnerinnen und -partnern abgelehnt wurde. Auch die einschlägigen offiziellen Regularien wurden dieser Evaluation nicht zugänglich gemacht. Tatsächlich hat die Bereitstellung von Bauland in mehreren Provinzen wesentlich zu den langjährigen Verzögerungen bei der Implementierung beigetragen, bedarf allerdings einer differenzierten Betrachtung.

In Can Tho dauerte der Prozess der Landakquisition etwa 3 Jahre (von 2004 bis 2007), unter anderem weil hier Einigung mit Personen erzielt werden musste, die dort illegal siedelten. In Soc Trang dauerte der Prozess im Wesentlichen nur etwa 7 Monate, weil hier hauptsächlich Agrarland benötigt wurde. An einer für einen Abwasserkanal vorgesehenen Stelle dauerte der Einigungsprozess hingegen 3 Jahre.

Zunächst sind hier die Kanalnetze zu thematisieren. Die Hauptsammelleitungen (*main sewers*) verlaufen häufig unter oder am Rand größerer Straßen, gehören deshalb zum öffentlichen Verkehrsraum und bedürfen dann keiner Landakquisition. Bei sekundären und vor allem tertiären Leitungen werden jedoch häufig Privatgrundstücke berührt, wobei die Eigentümer für die Nutzung entschädigt werden müssen.

Weitaus problematischer sind die benötigten Landflächen für Pumpstationen im Kanalnetz sowie für die eigentliche Kläranlage. Während der Verlauf von Abwasserleitungen gegebenenfalls relativ einfach umgeplant werden kann, trifft dies für Pumpstationen und Kläranlagen mit ihrem großen Flächenbedarf so nicht zu. Insbesondere für die Kläranlagen sind – je nach technischem Konzept der Anlage – zum Teil Flächen von erheblicher Größe einzuplanen. In Soc Trang wurde für die erste Phase eine Fläche von beispielsweise 23 Hektar benötigt, in Tra Vinh 22 Hektar. Für die zweite Phase sind es für eine biologische Reinigungsstufe 220 Hektar.

Dabei ist die Größe der von einer Provinz anzukaufenden Flächen bei der Problematik zunächst von sekundärer Bedeutung. Wichtiger noch ist der Aspekt, um welche Art von Flächen es sich handelt. Bei landwirtschaftlich genutztem Boden kann häufig relativ schnell eine Einigung über die finanzielle Entschädigung hergestellt werden, da für Landwirtinnen und Landwirte eine größere Summe an Bargeld allemal interessant ist und damit gegebenenfalls eine städtische Existenz aufgebaut werden kann. Bei stadtnahen oder städtischen Flächen, zum Beispiel für Pumpstationen, ist eine Einigung angesichts der finanziellen Forderungen der Eigentümer hingegen oft nur schwer und in einigen Fällen gar nicht zu erzielen.

Die Provinzen, zu deren Eigenleistung die Bereitstellung der Landflächen gehört, haben ein genuines Interesse, die Kosten für solches Land möglichst gering zu halten. Hinzu kommt, dass bei deutlich höheren als den geplanten Kosten für den Landankauf gegebenenfalls ein Genehmigungsprozess bis hinauf zu den relevanten Ministerien auf nationaler Ebene eingeleitet werden muss, der selbst viele Monate in Anspruch nehmen kann. Verhandlungsprozesse mit Landeigentümern haben sich in den Provinzen zum Teil über Jahre hingezogen und waren in einigen Fällen schließlich auch erfolglos. Dabei ist zu beachten, dass von der tatsächlich bestehenden Möglichkeit einer Enteignung in Vietnam nur selten Gebrauch gemacht wird, und zwar gerade bei solchen Grundeigentümern nicht, mit denen die Verhandlungen besonders schwierig sind. Hintergrund dafür ist, dass diese Personen häufig Parteifunktionäre oder anderweitig einflussreich sind und

über gute Beziehungen in staatliche Strukturen verfügen. Fehlgeschlagene langwierige Verhandlungen führen als Ergebnis zur Notwendigkeit von zeitraubenden Umplanungen und der erneuten Aufnahme von Verhandlungen mit anderen Grundstückseigentümern.

Insgesamt wird der Aspekt der Landakquisition von den Provinzen häufig als Grund für Verzögerungen in der Programmumsetzung angeführt. Faktisch lässt sich das aber nicht verallgemeinern. Einige Beispiele zeigen, dass Provinzen je nach den spezifischen Bedingungen diesen Vorgang auch innerhalb eines Jahres abwickeln können.

6.1.5 Der Bausektor in Vietnam

Der Bausektor in Vietnam ist im Unterschied zu vielen anderen Ländern der Region sehr stark staatlich dominiert. Das betrifft nicht nur zentralstaatlich geführte Baukonzerne, sondern ebenso von Institutionen wie dem Militär und von Verbänden betriebene Baufirmen. Schließlich haben praktisch auch alle Provinzen ihr eigenes Bauunternehmen. Das können auch Aktiengesellschaften (in Vietnam: Joint Stock Companies) sein, an denen staatliche Stellen die Mehrheit halten.

Diese Situation führt in der Praxis zu mindestens zwei Problemen.

Erstens ist für große überregionale Baukonzerne das Ausschreibungsvolumen häufig zu klein. Sie geben dennoch Angebote ab und setzen im Erfolgsfall Unterauftragnehmer ein. Dies kann durchaus mehrstufig geschehen, das heißt, dass Unterauftragnehmer selbst wiederum Subauftragnehmer einsetzen. Die Folge ist häufig, dass dann auf den Baustellen Firmen tätig sind, die unter den Aspekten Kompetenz und technisches Potenzial nicht in der Lage sind, die ursprünglich beauftragten Bauleistungen fachlich und terminlich einwandfrei zu erbringen. Dadurch entstehen generell zeitliche Verzögerungen in der Umsetzung von Bauvorhaben. Dieses System der Unterauftragsvergabe ist in Vietnam weitverbreitet. In der Berichterstattung 2010 (Dok.13) der DOs wird beispielsweise darauf hingewiesen, dass die Baumaßnahmen im Wesentlichen wegen nicht vertragskonformer Mobilisierung der staatlichen vietnamesischen Baufirmen stark verzögert sind.

Zweitens haben Provinzregierungen ein Interesse daran, dass „ihre“ Baufirmen Aufträge gewinnen, und dies unabhängig davon, ob sie qualifiziert sind oder das beste Angebot abgegeben haben. Damit sollen Einnahmen für staatliche Haushalte oder auch nachgeordnete Einrichtungen wie Pensionskassen für Staatsbedienstete erzielt werden. So steht der dringende Verdacht im Raum, dass teilweise Ausschreibungen verzögert oder Angebote manipuliert werden oder in die Prüfung von Angeboten eingegriffen wird. So hat eine Provinz einer gemeinsamen Vergabe von Bauleistungen mit anderen Provinzen schlussendlich nicht zugestimmt, weil – so wird es von externer Seite eingeschätzt – nicht das von der Provinz favorisierte Bauunternehmen den Zuschlag bekommen sollte. Tatsächlich waren nach Angaben informierter Kreise im Hintergrund massive Beschuldigungen und Vorwürfe gegen den Gewinner der Ausschreibung kolportiert worden. Infolgedessen sah die KfW schließlich keine andere Möglichkeit, als die Aufhebung der Ausschreibung zu empfehlen, um ein faires Verfahren zu gewährleisten. Die Zustimmung der Provinz zu dieser Aufhebung dauerte wiederum mehrere Monate. Anschließend waren drei neue Ausschreibungen zu erstellen, was wiederum einige Monate Zeitverlust bedeutete hat.

6.1.6 Erfahrungen der Provinzen mit ODA

In mehreren Provinzen wiesen befragte Offizielle darauf hin, dass keine oder kaum Erfahrungen mit der Verwendung und Abwicklung von ODA-Mitteln vorlägen, zumindest in der hier relevanten Größenordnung. Dabei ist anzumerken, dass die vietnamesische Zentralregierung in den letzten Jahren im Rahmen ihrer Bemühungen um Kontrolle und Eindämmung der internationalen Verschuldung die Verfahrensregeln für die Nutzung von ODA-Mitteln deutlich verschärft und beschränkt hat. Dies, so die Provinzen, führe dazu, dass alle Verfahrensschritte, Verträge und Ausgaben besonders gründlich und damit zeitaufwendig geprüft werden würden, um Fehler sowie Konflikte mit dem Ministry of Finance als dem Geldgeber und dem Ministry of Planning and Investment als der obersten Aufsichtsbehörde zu vermeiden.

Hinzu kommt die Unerfahrenheit der Provinzen im Umgang mit den sogenannten FIDIC-Verträgen (Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils)¹³, die sie als Auftraggeber für die Verwendung der ODA-Mittel verwenden müssen (vergleiche dazu Abschnitt 6.3.2). So gab die Provinz Soc Trang an, dass die Anwendung deutscher Standards bei Ausschreibung und Bauausführung dort nicht angemessen beziehungsweise möglich sei. Zudem seien die Anforderungen des deutschen Konsortialpartners von vietnamesischen Firmen nicht erfüllbar. Die Provinzregierung in Can Tho erklärte, dass für sie die Verwendung von ODA-Mitteln neu sei und sie deshalb Probleme habe, die damit verbundenen Vorschriften einzuhalten.

In diesem Zusammenhang ist auch auf den Zeitaufwand für die mit ODA-Mitteln verbundenen Ausschreibungs- und Vergabeverfahren hinzuweisen, bei denen sowohl vietnamesische wie auch deutsche Regularien zusammenfließen. Die Prozesse und damit verbundenen Probleme werden im Abschnitt 6.3.2 beschrieben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die am Abwasserprogramm beteiligten Provinzen durch die Inanspruchnahme deutscher FZ-Mittel mit Vorschriften und Verfahren konfrontiert waren, mit denen sie nach eigenen Angaben keine oder kaum Erfahrungen hatten. Die Anwendung beziehungsweise Umsetzung der entsprechenden Vorgaben hat vor allem deshalb zu Verzögerungen im Programmablauf geführt, weil dies in Provinzen besonders gründliche Prüfungsprozesse einzelner Prozessschritte und veränderte Verwaltungsverfahren nach sich zog. Dadurch sollten Fehler vermieden werden, die wiederum selbst zu Verzögerungen geführt hätten.

In einer solchen Konstellation hätte den Provinzen spezifische Unterstützung durch die KfW und/oder die eingesetzten Consultingfirmen angeboten werden können oder müssen. Nach den Erkenntnissen der Evaluierung ist dies jedenfalls nicht geschehen.

Empfehlung an die KfW:

Der KfW wird empfohlen, Darlehensempfängern, die mit den Regularien der Verwendung von mit Auflagen versehenen Krediten nicht vertraut sind, angemessene Beratung und Hilfestellung zur regelgerechten Nutzung der Darlehen anzubieten.

6.2 Auswirkungen der Faktoren in Vietnam auf die Programmumsetzung

Die vorstehende Analyse vietnamspezifischer Einflussfaktoren auf die Programmumsetzung macht deutlich, dass es hier nicht einen hauptsächlichen oder dominanten Faktor gibt. In den verschiedenen vom Programm begünstigten Provinzen waren unterschiedliche Ursachen in unterschiedlichem Ausmaß für Verzögerungen in der Umsetzung verantwortlich.

Die Erhebungen in den Provinzen lassen jedoch zunächst zwei Faktoren erkennen, die in allen Provinzen zu Verzögerungen geführt haben. Erstens ist dies der Aspekt vietnamesischer Regularien und Genehmigungsprozesse. Die Erhebungen in allen neun Provinzen ebenso wie der Auswertungsworkshop mit allen Provinzen lassen in Übereinstimmung mit den Aussagen zahlreicher Interviewter die Schlussfolgerung zu, dass die Genehmigungsprozesse auf der Ebene der Zentralregierung in Hanoi sehr langwierig und von den Provinzen nicht beeinflussbar sind. In allen Fällen haben sie zu langen Umsetzungsverzögerungen gegenüber der Planung geführt.

Zweitens haben die Baufirmen selbst erhebliche Verzögerungen verursacht. Unzureichende Mobilisierung von Material, Maschinen und Arbeitskräften führten ebenso zu langsamerem Baufortschritt wie das System der Unterauftragsvergabe an nicht genügend leistungsfähige Baufirmen. Dass letztere oft nicht den Anforderungen genügende Angebote abgaben, hat in diesen Fällen schon das anfängliche Ausschreibungsverfahren verzögert.

¹³ FIDIC ist der bedeutendste internationale Dachverband von nationalen Verbänden beratender Ingenieure im Bauwesen.

Die übrigen vorangehend dargestellten Verzögerungsfaktoren waren nicht in allen Provinzen gleichermaßen wirksam. Planungsänderungen und der Ankauf von Grundstücken waren jeweils von ganz spezifischen lokalen Bedingungen abhängig, führten aber manchmal zu erheblichen Verzögerungen. Und auch die inflationsbedingten Kostensteigerungen verursachten nicht immer, sondern nur dann Verzögerungen, wenn Baufirmen während der Verhandlungen über Vertragsanpassungen ihre Bauleistungen zurückfuhren oder einstellten.

Damit ist die Frage berührt, ob die mit dem Programm angestrebten Wirkungen nur verspätet, unvollständig oder möglicherweise gar nicht eintreten. Aufgrund der bereits eingetretenen und weiterhin absehbaren Verzögerungen in der Programmumsetzung (vergleiche Tabelle 2) ist davon auszugehen, dass Wirkungen, wenn sie denn eintreten, jedenfalls bestenfalls erheblich verspätet eintreten werden. Die Effizienz des Programms ist allein durch diese Tatsache erheblich beeinträchtigt.

Ob die geplanten Wirkungen nur unvollständig oder gar nicht eintreten werden, lässt sich zum Zeitpunkt dieser Evaluierung deshalb nicht umfassend oder gar abschließend beurteilen. Eine Ex-post-Evaluierung aus dem Jahr 2016 (Dok.5) zu drei fertiggestellten Anlagen (Vinh, Bac Ninh und Hai Duong) kam allerdings zu dem Ergebnis, dass die neuen Anlagen keinen relevanten Beitrag zur Zielerreichung leisten würden und nach DAC-Kriterien als „nicht zufriedenstellend“ bewertet werden müssen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt in der Beurteilung der Auswirkungen der Verzögerungen auf die angestrebten Wirkungen ist die Beendigung des TZ-Moduls 2017. Eine Diskussion unter Einbeziehung dieser Tatsache findet sich deshalb in Kapitel 8 dieses Berichts.

6.3 Externe Einflussfaktoren

Die Umsetzung eines Programms wird nicht nur durch Faktoren im Partnerland, hier also in Vietnam, beeinflusst. Zu berücksichtigen sind ebenfalls solche Faktoren, die durch die Anwendung internationaler Vorschriften oder nationaler Vorgaben und Verfahren des bilateralen Gebers in die Vorbereitung und Durchführung eines Programms eingehen.

In den folgenden zwei Unterabschnitten werden solche Einflussgrößen dargestellt, bei denen deutsche und vietnamesische Mechanismen zusammentreffen und Auswirkungen auf die Umsetzungsdauer haben. Schließlich wird noch ein Sachverhalt dargestellt, der rein auf deutscher Seite eine Rolle spielt.

6.3.1 Planungsverfahren und Zeiträume

Einem Investitionsvorhaben im technischen beziehungsweise baulichen Bereich geht eine Phase voran, in der in mehreren Planungsschritten von der technischen Auslegung bis zur Baureifplanung zum Beispiel die Ausschreibungsunterlagen erstellt werden. Eine durchschnittliche Dauer dieser Phase kann nicht beziffert werden, da sie vom Umfang der zu lösenden Aufgaben bestimmt wird.

So ist nachvollziehbar, dass – am Beispiel der Abwasseranlagen in Vietnam – je nach Provinz die Planung von fünf Pumpstationen länger dauert als die für zwei solcher Stationen. Ähnliches gilt für die Kläranlagen selbst, die je nach Auslegung und Abwasservolumen einen unterschiedlichen Planungsaufwand verlangen. Und auch die Länge des zu planenden Kanalnetzes hat, je nach örtlichen Gegebenheiten, einen massiven Einfluss auf die Planungsdauer. Nach diesen Planungsschritten werden die Ausschreibungsunterlagen erstellt. Ihre Ausarbeitung ist folgerichtig von der Komplexität der vorgenannten Aspekte abhängig.

Die technischen Consultants schätzen den durchschnittlichen Zeitaufwand für den gesamten Prozess vom Design bis zur Fertigstellung der Ausschreibung prinzipiell auf circa ein bis zwei Jahre, wenn international gültige Standards anzuwenden sind und keine unvorhergesehenen Faktoren die Planung beeinflussen. Mehrere Provinzen beklagten jedoch deutlich längere Zeiträume. So berichtete die Provinz Tra Vinh für die von ihr sogenannte Vorphase von einer Zeitdauer von vier Jahren (2004 – 2008). Bei vietnamesischen Bauvorhaben dieser Art dauere diese Phase höchstens zwei Jahre.

Aber auch bei dem benötigten Zeitaufwand spielen zusätzlich innervietnamesische Faktoren eine Rolle. Tatsächlich ist eine lange Planungsdauer je nach konkretem Fall nur teilweise oder nur zu einem geringen Teil von den Consultants zu verantworten. Ungelöste Probleme der Landakquisition (vergleiche Abschnitt 6.1.4)

und anderweitig bedingte Planungsänderungen führen zu wiederkehrenden Planungsschleifen. So gab die Provinz Lang Son an, dass eine sich schnell entwickelnde Provinzhauptstadt wie die ihre fortlaufend Änderungen in der Stadtplanung vornehmen müsse, was folglich Auswirkungen auf die Konzeption von Abwassernetzen habe. Und der Standort der Kläranlage in Hoa Binh wurde so verlegt, dass jetzt der Hauptsammler den „Da River“ queren muss.

Hier kommen zusätzlich auch die vietnamesischen Genehmigungsprozesse ins Spiel. Denn die Provinzbehörden und/oder die Stadtverwaltung – je nachdem, wer offiziell der „Eigentümer“ des Projekts ist – müssen jede Planungsänderung der Consultants, die Auftragnehmer dieser Behörden sind, genehmigen. Das wiederum setzt Abstimmungsprozesse in der Verwaltung voraus, deren Dauer sich eher nach Monaten denn nach Wochen bemisst. In Hoa Binh musste beispielsweise wegen der Verlegung des Sammlers unter einer Brücke sogar das MoC auf nationaler Ebene eingeschaltet werden.

Eine Verkürzung der Planungsphasen wäre einerseits durch eine Beschleunigung der lokalen Verwaltungsprozesse, andererseits durch den Verzicht auf Planungsänderungen beziehungsweise die Verringerung der Notwendigkeit von Planungsänderungen möglich.

6.3.2 Ausschreibungsverfahren

Bei FZ-Darlehen für Infrastrukturprogramme müssen die Bauleistungen international ausgeschrieben werden. Das führte im Fall des Abwasserprogramms Vietnam zu mindestens drei Konsequenzen von erheblicher zeitlicher Bedeutung.

6.3.2.1 Vertragsform

Für die Vereinbarungen zwischen den Provinzen und den zu beauftragenden Baufirmen kommen sogenannte FIDIC-Bauverträge zur Anwendung. Dabei handelt es sich um standardisierte Musterverträge für internationale Bauvorhaben. Sie basieren auf dem angelsächsischen Rechtssystem, sind jedoch so konzipiert, dass durch sehr umfassende und detaillierte vertragliche Regelungen ein Rückgriff auf nationale gesetzliche Vorschriften möglichst vermieden werden kann. Sie werden daher insbesondere bei Großbauvorhaben mit internationalen Beteiligten eingesetzt und häufig bei der Vergabe von Aufträgen vorgeschrieben oder empfohlen, unter anderem bei Krediten der Weltbank und anderer multilateraler Entwicklungsbanken. Zur Anwendung kam in Vietnam die sogenannte „Yellow Book“-Variante, die besonders für Projekte geeignet ist, bei denen der Auftragnehmer die wesentlichen Planungsleistungen erbringt. Für Hauptabwasserleitungen kam auch die Vertragsform des „Red Book“ zum Einsatz (zum Beispiel Hoa Binh), bei dem der Auftraggeber – in diesem Falle die Provinzen durch die internationalen Consultants – die Planungsleistungen erbringt.

Provinzen, die in der Vergangenheit keine ODA-finanzierten Infrastrukturmaßnahmen auf der Basis internationaler Ausschreibungen unter eigener Regie durchgeführt haben, haben demgemäß keine Erfahrungen mit entsprechenden Regelungen und Vorschriften. Mehrere Provinzen berichteten diesen Sachverhalt. Folgerichtig hatten sie auch mit der FIDIC-Vertragsform keine Erfahrungen. Infolgedessen prüften Provinzen intensiv und langwierig die Konsequenzen für die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren sowie die Anwendbarkeit vor dem Hintergrund rechtlicher Vorschriften Vietnams. Hier spielte vor allem die Sorge eine Rolle, mit der Anwendung internationaler Verfahren gegen nationale Rechtsvorschriften Vietnams zu verstoßen.

Vietnamesische Baufirmen in den Anbieterkonsortien waren mit dem FIDIC-Verfahren in mehreren Fällen ebenso wenig oder nur unzureichend vertraut. Diese führte zu Verzögerungen insofern, als Baufirmen gründlich prüften, welche rechtlichen Konsequenzen das Eingehen solcher Verträge für sie haben würde. Derartige Probleme im Umgang der Provinzen und Baufirmen mit der Vertragsform und -gestaltung wurden übereinstimmend auch von anderen Gebern wie DANIDA und JICA berichtet.

6.3.2.2 Angebote und Standardkosten

Ausschreibungen (und sich darauf beziehende Angebote) müssen, da Auftraggeber vietnamesische Behörden – die Provinzen – sind, auf Basis von Standardkosten (der sogenannten vietnamesischen *cost norms*) erstellt werden. Dies gilt auch, wenn Angebote von Konsortien mit internationaler Beteiligung abgegeben werden. Diese Standardkosten legen – differenziert nach Provinzen und sogar Bezirken – detailliert Preise

für alle in einem Angebot anzusetzenden möglichen Baumaterialien und Arbeitsleistungen fest. Für ausländische Konsortialpartner sind diese Kostensätze zwar nachvollziehbar, aber nicht realistisch, da durch international zu beschaffendes technisches Material sowie den Einsatz ausländischer (internationaler) Expertinnen und Experten die vietnamesischen Kostensätze bei weitem überschritten werden. So lagen bei der ersten Ausschreibung in Tra Vinh die Angebote etwa 200 Prozent über den Schätzkosten.

Nach Angabe der Provinz Soc Trang fehlen für Schmutzwasserpumpen und Kläranlagen allerdings jegliche Standardkosten, die festzulegen Aufgabe des MoC sei. Der Vorhalt ist plausibel nachvollziehbar, da es in Vietnam bisher kaum derartige Anlagen gibt und die wenigen existierenden Großanlagen vollständig mit externen liefergebundenen Mitteln (zum Beispiel aus Japan) geplant und gebaut worden sind.

6.3.2.3 Verfahrensdauer

Die Dauer der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren bemisst sich eher nach Jahren denn nach Monaten.

Die Erstellung der technischen Ausführungsplanung und der darauf beruhenden Ausschreibungsunterlagen durch die beauftragten Consultingfirmen nimmt einen Zeitraum von 12 bis 24 Monaten in Anspruch. Es folgt dann eine umfangreiche Prüfung und Genehmigung durch verschiedene Provinzbehörden, ehe die Provinzregierung (das Provincial People's Committee) als die tatsächlich ausschreibende Institution die Ausschreibung veröffentlicht.

Nach einer Ausschreibungsfrist von in der Regel drei Monaten werden die eingegangenen Angebote durch die Consultingfirmen zunächst fachlich und anschließend finanziell geprüft, was durchaus weitere drei Monate in Anspruch nimmt. Auch die KfW ist in diese Prüfung eingebunden. Am Ende des Prozesses steht ein Vergabevorschlag an die Provinzregierung. Bis zu diesem Zeitpunkt vergehen nach übereinstimmenden Aussagen der Provinzen und der Consultingfirmen durchschnittlich zwei Jahre.

Der folgende Prozess bis zur tatsächlichen Auftragsvergabe durch eine Provinz entzieht sich weitgehend der Einflussnahme durch die KfW und erst recht der Consultingunternehmen. Hier spielen administrative Verfahren inklusive der Abstimmung mit Ministerien auf zentralstaatlicher Ebene und insbesondere politische Interessen eine große Rolle.

Vor allem aber ist in diesem Zusammenhang auf die Qualität der eingehenden Angebote hinzuweisen. Das Verfahren in der Provinz Tra Vinh ist hierfür ein, wenn auch extremes Beispiel: Es musste vier Mal ausgeschrieben werden. Bei der ersten Ausschreibung waren die Angebote der Bieter zu teuer. Bei der zweiten Ausschreibung gab es keine Angebote. Die dritte Ausschreibung war nur in Hinsicht auf das Kanalnetz erfolgreich, während für den Anlagenbau auch gefälschte Dokumente eingereicht worden waren. Die vierte Ausschreibung führte dann zwar auch zu einem Zuschlag für die Kläranlage, doch wurde die Vergabe von einem unterlegenen Bieter angefochten. Auch in anderen Provinzen waren mehrfache Ausschreibungen notwendig. Der gesamte Prozess in Tra Vinh dauerte nach Aussagen des Consultants fast vier Jahre, nach Aussagen der Provinz sogar von 2008 bis 2015.

In Hai Duong musste ein Leistungspaket drei Mal ausgeschrieben werden, weil die nach Empfehlungen der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) erforderlichen Ausschreibungen zu Angeboten internationaler Bieter führten, die die geplanten Kosten deutlich überschritten. Dieser Prozess dauerte von 2006 bis 2009. Auch in Bac Ninh musste für die Kläranlage drei Mal ausgeschrieben werden. Der Prozess vom Design bis zur Auftragsvergabe dauerte von 2003 bis 2008.

In Can Tho dauerte es nach Angaben der Provinzregierung vier Jahre vom Finanzierungsvertrag im Jahr 2003 bis zum Baubeginn in 2007. Auch in der Provinz Soc Trang wurde vom dortigen PPC für den Prozess von der Ausschreibung bis zum Baubeginn ein Zeitraum von vier Jahren angegeben, ebenso in der Provinz Tra Vinh (2004 – 2008).

6.3.3 Kommunikation innerhalb des EZ-Programms

Die Kommunikation innerhalb des Programms, das heißt zwischen den beteiligten DOs, wird von diesen selbst durchweg als angemessen oder gut bezeichnet. Dies trifft auf der Leitungsebene der beteiligten DOs in Hanoi, also zwischen dem Auftragsverantwortlichen der GIZ und dem Büroleiter der KfW, durch die regelmäßigen, institutionalisierten Kommunikationsforen nachvollziehbar zu. Die Kommunikation in

Deutschland zwischen den Zentralen der KfW in Frankfurt und der GIZ in Eschborn wird gleichfalls als angemessen beurteilt, wenn auch von einigen Interviewten als nicht sehr eng oder intensiv. Dabei fällt auf, dass in Fragen der Abstimmung und Koordination die GIZ vor Ort vorwiegend mit der KfW in Frankfurt kommuniziert, nicht mit deren Büro in Hanoi. Dies ist offensichtlich auf die geringere Dezentralisierung der KfW-Entscheidungsstrukturen zurückzuführen.

Zu einer Vereinfachung oder gar Beschleunigung der Kommunikation trägt dieser Umstand nicht bei; tatsächlich erschwert er den Prozess. Denn selbst wenn heutige Techniken eine Echtzeitkommunikation ermöglichen, so bleibt doch als Faktum bestehen, dass Experten am Ort des Geschehens in Vietnam mit Experten in Deutschland kommunizieren, die nur zwei Mal im Jahr die Baustellen in Vietnam besuchen. Das bedeutet ein Ungleichgewicht in der Nähe zum Projektgeschehen. Selbst wenn keine Evidenz dafür vorliegt, dass dieses Ungleichgewicht unmittelbar negative Auswirkungen gehabt hat, so ist dennoch die Annahme plausibel, dass die Effektivität der Kommunikation und die Koordination durch diese Situation nicht gefördert werden. Die Einschätzung relevanter Interviewpartnerinnen und -partner, dass die Anwesenheit vor Ort eines von der KfW entsandten Schwerpunktkoordinators die Kommunikation zwischen den Modulen und die Koordination der Umsetzung der FZ- und TZ-Module und damit die Effektivität deutlich befördert habe, ist aus Sicht der Evaluierung deshalb nachvollziehbar.

Auf der Arbeitsebene in den Provinzen stellt sich die Situation jedoch deutlich anders da. Dass ein Consultant vor Ort in einer Provinz nach drei Monaten Tätigkeit mit der Abkürzung GIZ nichts anzufangen wusste, geschweige denn Kenntnis davon hatte, dass die GIZ in eben seinem Arbeitsumfeld die Provinzregierung und den Betreiber des zu bauenden Kanalnetzes und der Kläranlagen berät und schult, mag als nicht typischer Ausnahmefall gelten. Er zeigt allerdings, dass die eingesetzten Fachleute in Hinsicht auf das gemeinsame Vorhaben von FZ und TZ offenbar nicht oder nur unzureichend vorbereitet werden. Dieser Befund wurde von verschiedenen Interviewpartnerinnen und -partnern auf der Arbeitsebene bestätigt. Tatsächlich gibt es offenbar auch im Falle schon länger vor Ort arbeitender Consultants keine regelmäßigen Arbeitskontakte im Sinne von Absprachen und Koordination zwischen den FZ-Maßnahmen und den TZ-Aktivitäten. So kannte zum Beispiel ein technischer Consultant den AV der GIZ nicht und beurteilte folgerichtig die Koordination mit der TZ als gering. Dies dürfte dem Charakter eines „gemeinsamen Programmvorschlages“ kaum entsprechen.

Es konnte im Rahmen der Evaluierung keine Evidenz dafür gefunden werden, dass die dargestellte geringe Koordination und die mangelnde Kommunikation auf der Arbeitsebene vor Ort tatsächlich zu negativen Konsequenzen oder gar zu Verzögerungen in der Umsetzung geführt haben. Allerdings ist bei einem gemeinsamen Programmvorschlag, bei dem die Module miteinander verzahnt und teilweise voneinander abhängig sind, die Maßgabe plausibel, dass eine enge Abstimmung der Aktivitäten – und damit eine entsprechende Kommunikation auf der Arbeitsebene – für die Implementierung eines Programms erforderlich ist. So sind bestimmte Trainings für Betreiber zum Beispiel hinsichtlich des Aufbaus und der Wartungsroutinen von Kanalnetzen besonders dann sinnvoll, wenn sie während der Bauphasen erfolgen und damit neben einer erhöhten Ownership auch technische Details vermitteln, was zu einem späteren Zeitpunkt – nach Fertigstellung – schwieriger zu vermitteln wäre. Genau das erfordert eben eine enge Koordination zwischen dem Fortschreiten der baulichen Maßnahmen des FZ-Moduls und den begleitenden Capacity-Development-Maßnahmen des TZ-Moduls.

Umgekehrt ist damit die Schlussfolgerung erlaubt, dass die geringe und zum Teil fehlende Kommunikation (wenn die Personen nicht einmal voneinander wissen) einer koordinierten Programmumsetzung nicht förderlich ist. Die Evaluierung spricht deshalb folgende Empfehlung aus:

Empfehlung an die GIZ und die KfW:

Ausreisende technische Expertinnen und Experten der Consultingfirmen sollten in beiden beteiligten DOs inhaltlich auf ein gemeinsames Programm vorbereitet und die Koordination mit der TZ-Komponente Teil ihrer Aufgabenbeschreibung werden. Sie sollten weiterhin in die Programmkoordination regelmäßig und intensiv eingebunden werden.

6.4 Unterschiede im Einfluss der Faktoren

In einer Gesamtbetrachtung der in den vorangegangenen Kapiteln darlegten Faktoren, die zu den eingetretenen Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms beigetragen haben, lässt sich feststellen, dass sie von unterschiedlicher Relevanz in Hinsicht auf ihre Allgemeingültigkeit in allen neun Provinzen sowie auch bezüglich des Ausmaßes der von ihnen verursachten Verzögerungen waren. So war die Aneignung beziehungsweise Bereitstellung von Landflächen nicht in allen Provinzen ein Problem. Und dort, wo dies der Fall war, konnten die Herausforderungen je nach örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich schnell gelöst werden.

Auch Kostensteigerungen erwiesen sich nicht durchgängig als signifikanter Verzögerungsfaktor. Nur in jenen Provinzen, in denen aufgrund anderer Faktoren die geplanten Bauzeiten bereits lange überschritten waren und/oder Verhandlungsprozesse zwischen Baufirmen und Auftraggebern nicht schnell zu einer Einigung führten, traf dies zu. Schließlich waren Ausschreibungsverfahren nicht überall ausschlaggebend für massive Verzögerungen. Wo aber Angebote mit gefälschten Unterlagen, zu teure Angebote oder gar keine Angebote abgegeben werden, entstanden durch die Wiederholung von Ausschreibungen erhebliche Verzögerungen in der Implementierung, die so im Zeitplan vorher nicht berücksichtigt worden waren beziehungsweise werden konnten.

Lediglich zwei Faktoren haben sich in allen Provinzen als von großer Bedeutung herausgestellt, nämlich die staatlichen Genehmigungsprozesse sowie die Strukturen des Bausektors. Hinzu kommt als dritter Faktor die Notwendigkeit wiederkehrender Planungsänderungen und -anpassungen, die maßgeblich zu den Verzögerungen beigetragen haben.

Staatliches Verwaltungshandeln:

- Die Prüfungs- und Genehmigungsprozesse sowohl auf nationaler wie auch auf Provinzebene haben nach den Erkenntnissen dieser Evaluierung in allen Provinzen die Implementierung des Abwasserprogramms gegenüber der ursprünglichen Planung deutlich verzögert. Dabei lässt sich das genaue Ausmaß der diesbezüglich bedingten Verzögerungen nicht in konkreten Zeiträumen beziffern. Die exakte Nachverfolgung einzelner Verwaltungsvorgänge sowie Abstimmungs- und Genehmigungsprozesse zwischen Behörden und Ministerien war mangels Akteneinsicht nicht möglich. Interviews mit im selben Sektor aktiven Entwicklungsbanken (ADB und WB) und bilateralen Gebern (DANIDA und JICA) bestätigten allerdings vollumfänglich die Angaben der Provinzregierungen und von MPI und MoF. Auch die genannten vier Geber haben bei Investitionsvorhaben dieser Art große Umsetzungsverzögerungen registriert. Sie machen dafür übereinstimmend hauptsächlich die vietnamesische Bürokratie verantwortlich.

Bauunternehmen:

- Wie bereits im Abschnitt 6.1.5 ausführlich dargelegt, ist der staatlich dominierte Bausektor ein wichtiger Faktor für die Ursachen der Verzögerungen in der Programmimplementierung. Ein aus Sicht großer Baukonzerne geringes Auftragsvolumen, die staatliche Rückendeckung und das System der Unterauftragsvergabe führen regelmäßig dazu, dass die Mobilisierung von qualifizierten Arbeitskräften und die Bereitstellung von Maschinen und Material auf Baustellen nicht im erforderlichen Umfang oder nur mit zeitlicher Verzögerung erfolgt. Da die Consultants keine Weisungsbefugnis haben, die Bauunternehmen aber mit der politischen Ebene gut vernetzt sind, sind hier kaum Druckmittel vorhanden. Im Ergebnis stellen die durch Ausschreibungsverfahren beauftragten Bauunternehmen damit einen signifikanten Bottleneck in der Umsetzung einer Investitionsmaßnahme dar.

Planungsänderungen:

- Ein dritter Faktor, wenngleich nicht in allen Provinzen gleich relevanter Faktor für Verzögerungen in der Programmumsetzung, ist die Notwendigkeit zeitlich aufwendige Planungsanpassungen. Sie können durch Schwierigkeiten in der Landakquisition ebenso bedingt sein wie durch den Anschluss zusätzlicher Wohngebiete oder rein bauphysikalische Gründe. Planungsänderungen sind in jedem

Fälle zeitaufwendig, unabhängig davon, ob sie vor der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen oder während einer laufenden Baumaßnahme notwendig sind. Neben gegebenenfalls genehmigungspflichtigen Kostensteigerungen sind in letzterem Falle auch Nachverhandlungen mit Bauunternehmen die Folge.

Die übrigen aufgeführten Einflussfaktoren sind nicht für alle Provinzen verallgemeinerbar. Hier sind erhebliche Unterschiede erkennbar, wie zum Beispiel bei der Aneignung benötigter Landflächen durch die Provinzen (vergleiche Abschnitt 6.1.4). Auch die erheblichen Kostensteigerungen durch eine kurzfristig stark angestiegene Inflation sind eher als singuläres Ereignis einzustufen und nicht als systemisches Problem, das regelmäßig eintritt und entsprechend vorhersehbar in einer Planung berücksichtigt werden kann.

Insgesamt ergibt sich ein differenziertes Bild diverser Umstände, die die Umsetzung des Investitionsvorhabens in Vietnam beeinflusst haben. Es muss als sehr fraglich eingestuft werden, ob dieser Kanon an Faktoren in anderen Ländern gleichermaßen vorhanden ist. Denn Aspekte wie der staatlich dominierte Bausektor, die kleinteilige administrative Gliederung in 63 Provinzen sowie die Rechtsvorschriften und (langwierigen) Entscheidungsprozesse der Zentralregierung und der Provinzregierungen finden sich nicht notwendigerweise so in anderen Ländern. So ist zum Beispiel sowohl in Indien wie auch in Indonesien der Bausektor privatwirtschaftlich organisiert. Im viel größeren Indien gibt es beispielsweise nur 29 Bundesstaaten (und sieben Territorien) und in Indonesien 31 Provinzen, die zudem jeweils größere administrative Entscheidungsbefugnisse haben als die Provinzregierungen Vietnams.

6.5 Einfluss- und Interventionsmöglichkeiten von deutscher Seite

In Hinsicht auf die dargestellten Ursachen für die Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms stellt sich die Frage, welche der identifizierten Faktoren von den beteiligten deutschen Akteuren beeinflusst werden könnten, um eine Implementierung zu beschleunigen.

Das BMZ verfügt mit den Instrumenten der regelmäßig stattfindenden Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen über eine direkte Gesprächsebene mit Vertretern der vietnamesischen Regierung. In diesen Gesprächen werden unter anderem alle laufenden Vorhaben angesprochen und der Stand der Dinge erörtert. Dabei werden auch Durchführungsprobleme thematisiert. Zur ausführlichen Vorbereitung insbesondere von RV gehört die Veranstaltung eines „Ländergesprächs“ im BMZ, bei dem ebenso Vertreterinnen und Vertreter der DOs Anregungen und Einschätzungen unter anderem zu laufenden Programmen geben können. Damit ist prinzipiell gewährleistet, dass aktuelle Durchführungsprobleme dem BMZ bekannt und bei den RV angesprochen werden können. Protokolle von RK und RV zeigen, dass dies tatsächlich geschieht, wenngleich nicht regelmäßig und intensiv.

Vor dem Hintergrund der langjährigen, massiven Umsetzungsverzögerungen muss deshalb gefragt werden, warum das Programm nicht intensiver zum Gegenstand bilateraler Regierungsgespräche gemacht worden ist. Haben die DOs das BMZ nicht hinreichend ausführlich und nachdrücklich auf die Probleme aufmerksam gemacht (vergleiche Abschnitte 7.2 und 7.4)? Sind von den DOs konkrete Handlungsempfehlungen an das BMZ ausgesprochen worden? Oder hat das BMZ die Lösung der Probleme noch im Bereich der Durchführungsverantwortung der DOs verortet?

Immerhin haben die DOs in ihrer Berichterstattung hinsichtlich der „vom BMZ zu ergreifenden Maßnahmen“ wenigstens manchmal, zum Beispiel 2013, grundsätzliche Aussagen gemacht (Dok.15: „Der Sektordialog sollte fortgesetzt werden“), allerdings lange einen projektspezifischen Handlungsbedarf des BMZ zu einzelnen Maßnahmen verneint (Dok.15). Erst in der 2015 wird vorgeschlagen, die verzögerte Programmumsetzung weiterhin auf politischer Ebene durch die EZ-Arbeitsgruppe unter Vorsitz des MPI und der deutschen Botschaft zu begleiten (Dok.16).

Zum Aspekt der Beeinflussbarkeit gehört die Frage, wer beeinflussen kann. So wurde zum Beispiel in der Berichterstattung 2010 (Dok.13) der Risikostatus für das Programm Nord I von „mittel“ auf „hoch“ eingestuft, während die Beeinflussbarkeit gleichzeitig von „mittel“ auf „keine/geringe“ herabgesetzt wurde. Da es sich hier um die Berichterstattung der DOs handelt, muss davon ausgegangen werden, dass damit die Beeinflussbarkeit durch die DOs selbst gemeint ist. Dieses Verständnis würde implizit bedeuten, dass im Rahmen

der Durchführungsverantwortung der DOs nichts unternommen werden kann und die Ebene politischer Steuerung gefragt ist. Bestätigt wird dieses Verständnis durch die Berichterstattung 2015 (Dok.16), in der die Beeinflussbarkeit der unbefriedigenden Situation in Vinh dem Anschein nach erschöpft bezeichnet und vorgeschlagen wird, die Probleme erneut auf Regierungsebene anzusprechen.

Wenn man nun diese zwischenstaatlichen Gespräche mit den beiden im vorigen Abschnitt genannten Hauptfaktoren – Verwaltungshandeln und Bausektor – in Beziehung setzt, so muss man zu der Feststellung kommen, dass die deutsche Seite einen signifikanten, realen Einfluss auf diese Faktoren tatsächlich nicht hat und auch nicht haben kann. Dass die Verzögerungen in der Programmumsetzung trotz wiederkehrender Thematisierung mit „Aufforderungen“ und „Drängen“ auf Problemlösungen fortbestehen, bestätigt diese Einschätzung.

Vietnam verfügt über ein differenziertes Verwaltungssystem mit dezentralisierten Entscheidungsfunktionen in die Provinzen, wobei die nationale Regierung ein weitgehendes Kontroll- und Entscheidungsrecht in Anspruch nimmt. Es wäre vermessen anzunehmen, dass in dieser Konstellation Deutschland als einer von vielen Gebern Ministerien wie das MoF oder das MPI zur Änderung im Sinne von Vereinfachung oder Beschleunigung ihrer Verfahren bewegen könnte. Gleichzeitig bestehen praktisch kaum Sanktionsmittel.

In Hinsicht auf die in dem Abwasserprogramm beteiligten Baufirmen hat das BMZ bei RK und RV erst recht keinen Einfluss. Die Firmen nehmen an diesen Gesprächen nicht teil. Einzige Möglichkeit der deutschen Seite ist es, das MoC zu bitten beziehungsweise aufzufordern, auf die Baufirmen einzuwirken. Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Auftragsgrößen und trotz der staatlichen oder halbstaatlichen Eigentümerstrukturen ist das MoC hier weitgehend machtlos.

Insgesamt betrachtet ist festzustellen, dass das BMZ über seine zentralen Instrumente der politischen Steuerung – Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen – Hauptfaktoren der Umsetzungsverzögerungen nur begrenzt (staatliche Prozesse) oder gar nicht (Planungsanpassungen, Bausektor) beeinflussen kann.

Eine weitere Interventionsebene – unabhängig von RK und RV – ist der Einsatz der WZ-R, um im kontinuierlichen Kontakt mit der vietnamesischen Regierung Verbesserungen in der Abwicklung und Umsetzung von Programmen zu erreichen. WZ-R können jederzeit auf Weisung des AA beziehungsweise des BMZ durch das AA mit einer Partnerregierung in offiziellen Kontakt treten, um zum Beispiel Durchführungsprobleme zu besprechen. Ihre Anwesenheit vor Ort ermöglicht prinzipiell ein kontinuierliches Monitoring von Programmen und deren Durchführung. Dass sie dafür von den DOs vor Ort regelmäßig unterrichtet werden, ist durch die lokalen Kommunikationsstrukturen formal gewährleistet.

Im Fall des Abwasserprogramms in Vietnam herrscht diesbezüglich jedoch eine besondere Situation. Seit der Aussteuerung des Programms im Jahre 2013 haben die WZ-Referenten der Botschaft unter Hinweis auf die Arbeitsbelastung durch die regulären Schwerpunktsektoren der bilateralen EZ die Begleitung des Abwasservorhabens weitgehend eingestellt. Damit wurde auf das Monitoring von wesentlichen Entscheidungs- und Genehmigungsprozessen und folglich auf die – wenn auch begrenzte – Einflussnahme verzichtet.

Die KfW hat ebenfalls nur beschränkte Einfluss- und Interventionsmöglichkeiten. Auf politischer Ebene kann das Außenbüro der Bank in Hanoi im wesentlichen Genehmigungsverfahren bei Darlehensverträgen monitoren und versuchen, sie zu beschleunigen. Auf Provinzebene werden Durchführungsprobleme hauptsächlich durch die Projektmanager während ihrer regelmäßigen Reisen in die Projektstandorte angesprochen. Einen politischen Charakter haben solche Gespräche allerdings nicht, nicht zuletzt deswegen, weil die politische Steuerung dem BMZ vorbehalten ist. Hinzu kommt, dass ein Vertragsverhältnis zwischen den Provinzen und der KfW nicht besteht.

Da die KfW nicht Auftraggeber der involvierten Baufirmen ist, kann die Bank auch hier kaum direkt intervenieren. Ihr wesentliches Instrument ist die Durchsetzung von Konventionalstrafen, was in Vietnam nicht üblich ist und auch einer Abstimmung mit der jeweils auftraggebenden Provinz bedarf. Faktisch bedeutet

eine solche Durchsetzung die Nichtauszahlung eines Teils eines Kredites, was dann sogar den zwischenstaatlichen Darlehensvertrag berührt und ein Sachproblem von der Programmebene auf die Regierungsebene hebt.

Aus der WB wurde berichtet, dass hier eine robustere Vorgehensweise gepflegt wird. Bei größeren Durchführungsproblemen nehme die Kontrolldichte zu und im Falle nicht abgestellter Probleme drohe die Bank mit dem Abbruch eines Vorhabens.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das BMZ und die KfW jenseits von RK und RV wenig Einfluss- oder Interventionsmöglichkeiten haben, die Hauptfaktoren der Verzögerungen im Abwasserprogramm zu adressieren. Vorhandene Instrumente wie eine enge Begleitung durch die WZ-R, eine Schwerpunktkoordination oder das Länderreferat im BMZ wurden seit der Aussteuerung 2013 allerdings nicht genutzt. Und zu der Androhung einer Rückforderung von Darlehensteilen kam es nach jahrelangen Verzögerungen in der Umsetzung auch erst im Jahre 2017.

In einer Gesamtbetrachtung des Faktorengefüges ist schlussfolgernd zu fragen, ob angesichts jahrelanger Verzögerungen in der Umsetzung, eines hohen Risikos der Zielerreichung und keiner oder nur geringer Einflussmöglichkeiten aufseiten der DOs und der politischen Ebene dieses beziehungsweise ein solches Programm überhaupt hätte durchgeführt (und in Kenntnis der Probleme noch erweitert) werden dürfen. Ein Abbruch des FZ-Moduls jedenfalls wäre eine bedenkenswerte Option gewesen..

7. POLITISCHE STEUERUNG KOMPLEXER FZ/TZ- VORHABEN DER DEUTSCHEN EZ

Die nachfolgende Darstellung der Steuerung von Entwicklungsvorhaben erfolgt vor einem doppelten Hintergrund. Zum einen soll vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Kapitel dargestellten Gründe für die Verzögerungen in der Programmumsetzung in Vietnam beleuchtet werden, welche Instrumente der politischen Steuerung und Einflussnahme dem BMZ prinzipiell zur Verfügung stehen und ob diese Instrumente entsprechend genutzt wurden.

Zum anderen verweisen die Erkenntnisse dieser Evaluierung des Abwasserprogramms auf eine seit langem andauernde Diskussion über die Abgrenzung zwischen politischer und operativer Steuerung. Erstere nimmt das BMZ verständlicherweise für sich in Anspruch, indem es politische Entscheidungen trifft und den politischen Rahmen von Entwicklungsvorhaben zu begünstigen trachtet. Letztere reklamieren die Durchführungsorganisationen ebenso nachvollziehbar für sich, indem sie als Auftragnehmer für die Umsetzung eines beauftragten Entwicklungsvorhabens verantwortlich sind. Zentrale Steuerungselemente des BMZ in der bilateralen EZ sind:

- Berichte der DOs
- politischer Dialog bei Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen

Die Interventionsebene KfW/GIZ vor Ort (Büroleitung/Landesdirektion) ist hingegen keine Steuerungsebene des BMZ, sondern eine der deutschen EZ-Außenstruktur (Botschaft/WZ-R). Mit anderen Worten: Das BMZ steuert Entwicklungsvorhaben nicht über die Landesbüros der DOs, sondern über die Botschaft. Die Länderreferentinnen und -referenten (LR) im BMZ (zusammen mit ihren Referatsleitungen) sind letztendlich die Entscheidungsträgerinnen beziehungsweise -träger in der politischen Steuerung.

Ihre Möglichkeiten, sich selbst vor Ort Informationen zu beschaffen oder dort auf politischer Ebene aktiv zu werden, sind allerdings stark beschränkt. Eng begrenzte Reisemöglichkeiten und die Vielzahl der laufenden Programme in einem Partnerland führen dazu, dass LR sich anderer Mechanismen und Instrumente der Informationsbeschaffung und Steuerung bedienen müssen. Diese Mechanismen und Instrumente werden in den folgenden Kapiteln dargestellt.

Die Trennung zwischen politischer und operativer Steuerung ist höchstens scheinbar eindeutig. Das trifft ebenso für Vietnam zu. Wo greift politische Steuerung in Fragen der operativen Umsetzung ein? Wann erreicht operative Steuerung die politische Sphäre und überschreitet damit ihre Grenzen? Auch die bereits weiter oben diskutierte Frage der Kommunikation zwischen den Ebenen ist hierbei gewichtig: Welche Informationen benötigt und erhält die Ebene der politischen Steuerung von der Durchführungsebene (dazu Abschnitt 6.3.3)?

7.1 Mechanismen und Instrumente der politischen/strategischen Steuerung (komplexer Vorhaben)

Das Spannungsverhältnis zwischen Zuständigkeiten von politischer und operativer Steuerung zu reduzieren, war ein wesentliches Ziel der von 2010 bis 2012 durchgeführten Strukturreform der deutschen EZ. Dabei sollte die politische Steuerungsfähigkeit des BMZ unter anderem mit der Stärkung der Außenstruktur durch personelle Aufstockung von 46 zusätzlichen Referentinnen und Referenten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit an deutschen Botschaften verbessert werden. Durch die erhöhte Präsenz der WZ-R wollte das BMZ eine intensivere Begleitung und politische Steuerung der EZ-Vorhaben sowie größere Präsenz in den Gebergremien vor Ort erreichen.¹⁴ Zudem übernahmen die WZ-R die Steuerung der bislang von Schwerpunktkoordinatorinnen und -koordinatoren der DOs wahrgenommenen thematischen Schwerpunkte.

¹⁴ Insgesamt entsandte das BMZ im Jahr 2016 106 WZ-R weltweit an 38 Botschaften sowie in internationale Organisationen.

Grundsätzlich wurden die Rollen der politischen und operativen Steuerung in einem Code of Conduct für BMZ, KfW und GIZ (Dok.8) festgelegt¹⁵. Dennoch besteht aufgrund formal nicht eindeutig abgegrenzter Zuständigkeiten sowie unterschiedlicher Auffassungen zwischen BMZ und DOs über zentrale Aspekte der Rollenaufteilung von politischer Steuerung und Durchführungsverantwortung nach wie vor ein „Bunter Bereich“ (Dok.6). Dieser Umstand hat seinen nachvollziehbaren Grund darin, dass sich Aufgabenbereiche wie die Auftragsgestaltung, das Auftragsverfahren, der Instrumenteneinsatz, die Weiterentwicklung der Instrumente und deren Monitoring sowie Kontakte mit Partnerregierungen und anderen Gebern in der Realität komplexer EZ-Prozesse vor Ort nur schwer vollständig und im Detail formal regeln lassen, ohne die notwendige Flexibilität der Akteurinnen und Akteure vor Ort über Gebühr einzuschränken.

Dieses Dilemma von Unklarheiten bei der Kompetenzabgrenzung in der Steuerungsfähigkeit, das sich insbesondere vor Ort manifestiert und jeweils gelöst werden muss, bestätigt sich aus Sicht sowohl der Botschaften als auch der TZ-Vorhaben. Nur 62 Prozent der WZ-R gaben in einer Befragung im Jahr 2014 (Dok.7) an, dass ein gemeinsames Verständnis mit den DOs vor Ort über die Rollenverteilung zwischen DOs und Botschaft bestehe. Auch die Auftragsverantwortlichen teilten diese Perzeption in einer Onlinebefragung: Zwar herrscht sehr hohe Übereinstimmung darin, welche Aufgaben die AVs in ihrer eigenen Durchführungsverantwortung sehen, aber deutlich weniger darin, welche Aufgaben in die politische Steuerungsverantwortung von BMZ und Botschaften fallen. Die Aussage, dass „keine trennscharfe Zuordnung möglich“ sei, wird bemerkenswert häufig gewählt (Meyer et al., 2016).¹⁶

Die Frage der Unterscheidung beziehungsweise Abgrenzung zwischen der (technischen) Durchführungsverantwortung und der politischen Steuerung bleibt damit eine nicht abschließend geklärte und vielleicht auch nicht abschließend zu klärende Frage des Verhältnisses zwischen BMZ und DOs. Indem DOs für sich eine weitgehende Durchführungsverantwortung reklamieren und damit das BMZ außen vorlassen, wird das BMZ tendenziell von Informationen abgeschnitten, die zu politischen Steuerungsimpulsen führen könnten oder sollten. Gleichzeitig reklamiert das BMZ, dass mit der Vorlage und Beauftragung eines Modulvorschlags, der realistisch umsetzbar sein muss, die Durchführungsverantwortung auf die DO übergeht. Diese Erkenntnisse lassen die Schlussfolgerung zu, dass AVs in der Tendenz für sich eine politisch mehr steuerungsorientierte Funktion reklamieren, eine klare politische Steuerung durch das BMZ beziehungsweise die WZ-R aber ebenso gewünscht wird.

Somit sind zentrale Zuständigkeiten, die eine ziel- und partnerorientierte Steuerung des integrierten TZ-Instrumenteneinsatzes berühren, weder formal noch in der „gelebten“ EZ-Praxis eindeutig und verbindlich geklärt. In der Praxis stellen sich daher die tatsächliche Rollenaufteilung und die etablierten Kommunikationsstrukturen zwischen BMZ, Botschaft und DOs als Ergebnis eines kontinuierlichen Aushandlungsprozesses zwischen den involvierten Akteurinnen und Akteuren und – in der Konsequenz – von Land zu Land höchst unterschiedlich dar (Meyer et al., 2016). Auflösbar ist dieses „Spannungsverhältnis“ zwischen Durchführungsverantwortung und politischer Steuerung nur durch eine intensive Kommunikation zwischen DOs und BMZ, die weit über die jährliche Fortschrittsberichterstattung und die Berichterstattung gemäß GVR (Gemeinsame Verfahrensreform) hinausgeht. Nur durch eine derartige Kommunikation würde es dem BMZ ermöglicht, auf Anforderung oder nach eigenem Ermessen mit Maßnahmen der politischen Steuerung in ein Programm einzugreifen.

¹⁵ Unter dem Stichwort „Gemeinsame Verantwortung mit unterschiedlichen Rollen“ heißt es dort: „Politische Steuerung ist alleinige Aufgabe des BMZ. [...] Das BMZ gestaltet die entwicklungspolitischen Agenden und Verhandlungsprozesse auf deutscher und internationaler Ebene, die Zusammenarbeit mit den Partnerländern sowie den Dialog und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und anderen staatlichen Stellen. Zur flexiblen und effizienten Durchführung der Maßnahmen benötigen die DO[s] unternehmerische Handlungsspielräume. Das BMZ respektiert die Verantwortung der DO[s] für das laufende Management des Auftragsportfolios.“

¹⁶ 87 Prozent der AVs verorteten die Instrumentenkonzeption von Vorhaben in der Durchführungsverantwortung. Ebenfalls wurden die Auswahl der Durchführungspartner (79 Prozent), der Dialog mit Durchführungspartnern (92 Prozent) und der technische Fachdialog (97 Prozent) klar in der Durchführungsverantwortung der GIZ angesiedelt. Dagegen stimmten lediglich zwei Drittel der AVs der Aussage zu, dass die Auswahl der politischen Partner zum Bereich der politischen Steuerungsverantwortung gehöre, während immerhin 20 Prozent der Auffassung waren, hier sei keine trennscharfe Zuordnung möglich. Nur die Hälfte der AVs verortete den Dialog mit politischen Partnern eindeutig in der politischen Steuerungsverantwortung, während 34 Prozent eine trennscharfe Zuordnung für nicht möglich hielten. Den strategischen Sektordialog mochte nur knapp die Hälfte der AVs der politischen Verantwortung zuordnen, während 37 Prozent keine trennscharfe Zuordnung erkennen konnten. Nur 44 Prozent ordneten die Sektorkoordination der politischen Steuerungsverantwortung zu, während 29 Prozent diese der Durchführungsverantwortung zuordneten und weitere 28 Prozent eine trennscharfe Zuordnung für nicht möglich hielten. Das Nachhalten der Zielgrößen (Quoten) verorteten lediglich 56 Prozent der AVs im Bereich der Durchführungsverantwortung, 22 Prozent dagegen bei der politischen Steuerungsverantwortung.

Empfehlung an die GIZ und die KfW:

Es wird empfohlen, dass die DOs dem BMZ häufiger und detaillierter über die Situation in Programmen berichten, dabei problematische Aspekte dezidiert zur Sprache bringen, Durchführungsprobleme offenlegen, mögliche politische Steuerungsimpulse frühzeitig ansprechen und die politische Ebene gegebenenfalls um Hilfestellung bitten.

Im Folgenden wird zunächst die Außenstruktur prinzipiell und in Hinsicht auf ihre Rolle bei der Implementierung des Abwasserprogramms dargestellt. Die Rolle von RK und RV in Vietnam wird im Anschluss beschrieben, der Aspekt der Berichterstattung ab Abschnitt 7.2 diskutiert.

7.1.1 Außenstruktur der EZ, Teil 1: WZ-R

Das BMZ verfügt aus formaler Sicht nicht über eine eigene Außenstruktur in den Partnerländern. Die in den deutschen Auslandsvertretungen tätigen WZ-R werden, in den meisten Fällen aus dem Personalkörper des BMZ stammend, vor ihrer Entsendung an das AA abgeordnet und unterstehen während ihrer Dienstzeit an den Botschaften dem AA beziehungsweise dem Leiter oder der Leiterin der Auslandsvertretung. Sie unterliegen damit nicht mehr der unmittelbaren Weisungsbefugnis des BMZ.

WZ-R haben unter anderem die Aufgabe, die deutsche EZ vor Ort zu koordinieren und Kontakte zu den relevanten Institutionen im Partnerland aufzubauen beziehungsweise zu halten. Sie werden manchmal als ein „verlängerter Arm“ des BMZ angesehen, haben aber keine unmittelbaren Steuerungsfunktionen. Über ihren ständigen Austausch mit den Vertretern der DOs vor Ort haben sie im Prinzip Kenntnis von auftretenden Problemen in der Durchführung von Programmen und können dank ihrer Kontakte in die Partnerregierung derartige Themen ansprechen und einen Beitrag zur Überwindung von Schwierigkeiten leisten.

Im Fall des Abwasserprogramms in Vietnam war dies seit 2013 nicht mehr der Fall. Mit der Aussteuerung des Sektors in jenem Jahr haben sich beide WZ-R aus der Begleitung des Programms weitgehend oder vollständig zurückgezogen. Die WZ-R begründeten diese Entscheidung damit, dass sie sich auf die Koordinationsaufgaben in den eigentlichen drei Schwerpunktsektoren konzentriert hätten und für die Begleitung auslaufender Vorhaben im Gestaltungsspielraum (dem Abwasserprogramm) keine Kapazitäten vorhanden gewesen seien. Das Abwasserprogramm wurde deshalb von einer Mitarbeiterin der Wirtschaftsabteilung nebenbei „mitbetreut“.

Vonseiten der DO vor Ort wurde dieser Sachverhalt als nicht zufriedenstellend eingestuft. Tatsächlich sind durch den „Rückzug“ der Botschaft potenzielle Einflussmöglichkeiten nicht genutzt worden, und die politische und fachliche Begleitung des Programms musste ausschließlich durch das Regionalreferat im BMZ erfolgen (zur Rolle des Sektorreferats vergleiche Abschnitt 7.3). So hätte das WZ-Referat zum Beispiel ansatzweise bestehende Kontakte des Schwerpunktkoordinators (vergleiche nächsten Abschnitt) in die vietnamesische Regierung weiter nutzen können, um dortige Verwaltungsvorgänge zu monitoren beziehungsweise Einfluss in Hinsicht auf die Beschleunigung solcher Vorgänge zu nehmen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in diesem Fall mit der Herabstufung des Abwasserprogramms in den Gestaltungsspielraum der Verzicht auf eine Steuerungsmöglichkeit des BMZ (vermittelt durch die EZ-Außenstruktur) verbunden war. Vor dem Hintergrund, dass auch 2013 schon das Abwasserprogramm deutliche Verzögerungen aufwies und damit „problembehaftet“ war, ist ein solcher Verzicht nicht nachvollziehbar und muss als nicht sinnvoll bewertet werden.

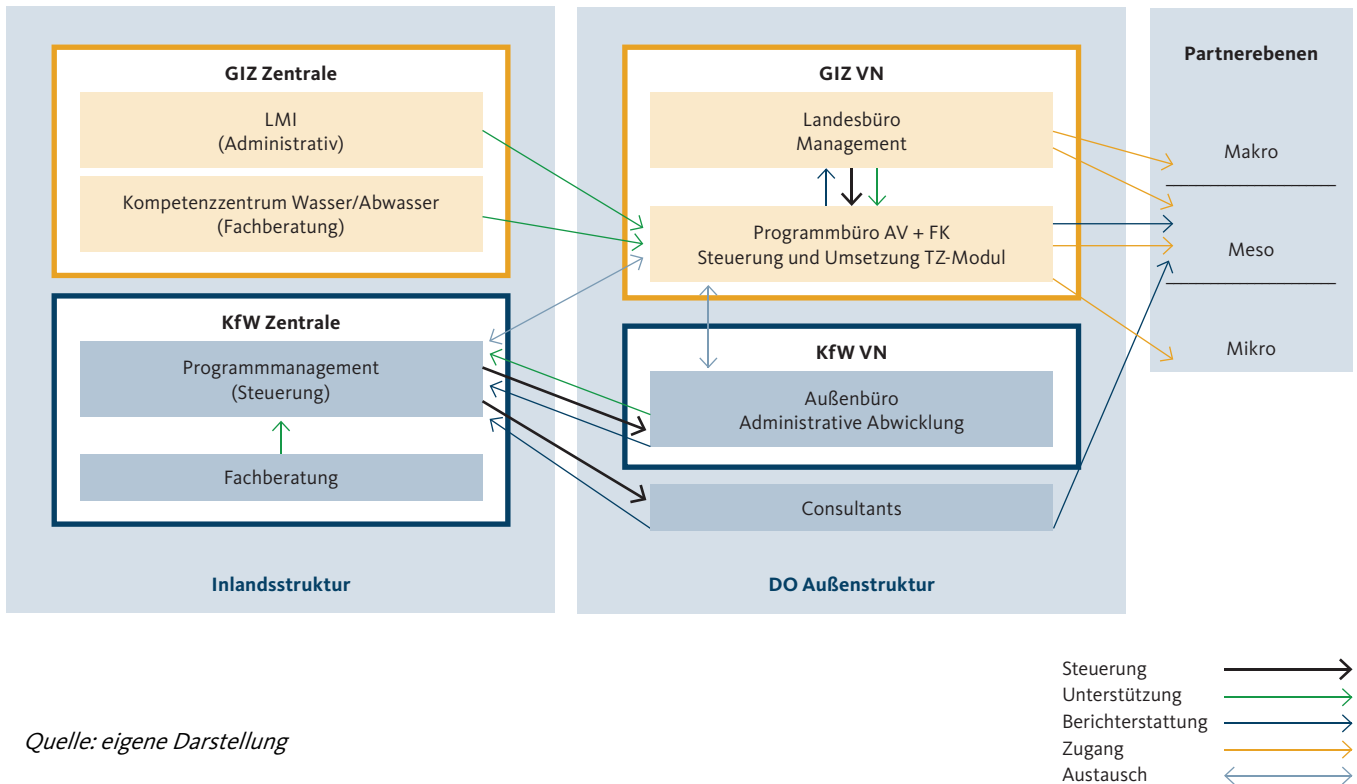
Empfehlung an das BMZ:

Die WZ-R sollten gerade auch bei Programmen außerhalb der Schwerpunkte in die politische Begleitung von Vorhaben eingebunden werden.

7.1.2 Außenstruktur der EZ, Teil 2: Die DOs, Dezentralisierung, Schwerpunktkoordinatoren

Die Durchführungsorganisationen GIZ und KfW verfügen beide über Büros in Hanoi. Dabei ist das Maß der Dezentralisierung zwischen beiden Organisationen allerdings höchst unterschiedlich:

Abbildung 3: Außenstruktur der Durchführungsorganisationen



Quelle: eigene Darstellung

Die GIZ betreibt für das Abwasserprogramm ein eigenständiges Büro mit einem Auftragsverantwortlichen und weiteren Fachkräften, die für die Umsetzung des TZ-Moduls verantwortlich sind. Hinzu kommt das Landesbüro der GIZ, das mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet ist. Damit ist das Management des Moduls praktisch vollständig vor Ort vertreten, kann kurzfristig und verantwortlich Entscheidungen treffen und gegebenenfalls auf allen relevanten Ebenen der vietnamesischen Behörden aktiv werden. Fachliche Unterstützung wird, wo notwendig, durch das Kompetenzzentrum Wasser/Abwasser der GIZ in Eschborn geleistet. Die Funktion des Ländermanagers/der Ländermanagerin Inland (LMI) in Eschborn hat vorwiegend administrativ begleitende Aufgaben, jedoch keine verantwortliche Rolle in der Implementierung.

Die KfW betreibt ein Büro in Hanoi, das im Wesentlichen für die administrative Vorbereitung und Abwicklung der Zusagen im Rahmen der FZ mit Vietnam verantwortlich ist. Das Programmmanagement (in diesem Fall für das Abwasserprogramm) ist ebenso in Frankfurt angesiedelt wie die fachliche Begleitung durch technische Sachverständige. Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich des Programms sind also nicht in Hanoi verortet und das Büro wird de facto nur auf Weisung aus Frankfurt aktiv. Allerdings hat das KfW-Büro während der Entsendung des Schwerpunktkoordinators (SPK) in das KfW-Büro vierteljährlich Koordinierungssitzungen aller Programmbeteiligten inklusive FZ-Consultants und WZ-Referenten durchgeführt.

In der Praxis führt diese unterschiedliche Kompetenzverteilung unter anderem dazu, dass die Kommunikationswege der DOs im gemeinsamen Programm unterschiedlich und nicht auf kürzestem Wege verlaufen. So kommuniziert der Auftragsverantwortliche der GIZ in Hanoi regelmäßig und häufig mit den beiden Programmmanagern der KfW in Frankfurt, nicht jedoch in gleicher Form mit dem KfW-Büro in Hanoi. Die von

der KfW-Zentrale eingesetzten technischen Consultingfirmen für die Baumaßnahmen des Programms berichten (mit Umweg über die KfW-Zentrale) an die von ihnen beratenen Provinzen, allerdings ohne dass die GIZ in diesen Kommunikationsweg eingebunden wäre.

Verschiedene Interviewte, die in unterschiedlichen Funktionen in das Programm involviert waren, berichteten übereinstimmend, dass die Koordination der beiden Module des gemeinsamen Programms im Wesentlichen in Deutschland stattgefunden habe; in Hanoi habe es nur zwei bis vier Mal im Jahr Koordinationsmeetings gegeben. Das unterschiedliche Maß der Dezentralisierung bei den DOs habe in der Vergangenheit auch regelmäßig die notwendige Flexibilität bei Planungsänderungen und Anpassungen der Vorgehensweise beeinträchtigt. Gleichzeitig wurde aber auch betont, dass eine echte Koordination der Aktivitäten von GIZ und KfW letztlich nicht möglich sei: Schließlich seien die Systeme von FZ und TZ im Grunde nicht kompatibel, und es gehe letztlich immer um eine Anpassung der TZ-Maßnahmen an den Fortschritt der FZ-finanzierten Maßnahmen.

Die vorstehenden Einschätzungen Projektbeteiligter lassen den Schluss zu, dass es sich bei der Umsetzung des Abwasserprogramms in Vietnam tatsächlich eher um ein Nebeneinander der Module gehandelt hat. Beide liefen parallel und auch in einer gewissen Abstimmung zwischen den DOs, wobei das TZ-Modul vom Fortschritt des FZ-Moduls abhängig war. Gerade letzteres sollte allerdings vermieden werden, wie in frühen Prüfungsdokumenten festgestellt wird, damit das TZ-Modul nicht zu einem reinen Begleitprogramm der FZ werden würde.

Eine Unabhängigkeit der beiden Module voneinander – allerdings im negativen Sinne – zeigt sich in der jetzigen späten Phase des Abwasserprogramms darin, dass die GIZ ihr Modul durch Entscheidung des BMZ zum Jahresende 2017 und damit mehrere Jahre vor der vollständigen Programmumsetzung einstellt hat, während die FZ-Aktivitäten noch drei bis fünf Jahre andauern werden. Diese Ungleichzeitigkeit in der Programmdurchführung ist eindeutig auf die unterschiedlichen Umsetzungsmodalitäten zwischen FZ und TZ zurückzuführen. Das Abwasserprogramm in Vietnam kann deshalb nicht als ein kohärentes, eng miteinander verzahntes Angebot der deutschen EZ gewertet werden. Inwieweit dieser Befund auf andere vergleichbare Programme übertragbar ist, lässt sich anhand des Einzelfalles nicht beurteilen. Der Befund, dass strukturelle Unterschiede in den Umsetzungsmodalitäten zwischen FZ und TZ ursächlich oder wenigstens mitverantwortlich für die fehlende Kohärenz der Module in Vietnam sind, legt allerdings den Schluss nahe, dass dieses Problem ein grundsätzliches ist und auch bei anderen Kooperationsvorhaben zum Tragen kommt.

In der Phase, in der es einen sogenannten Schwerpunktkoordinator¹⁷ gab, sei die Abstimmung vor Ort allerdings wesentlich intensiver und besser gewesen. Im Abwasserprogramm beziehungsweise im Schwerpunkt Wasser/Abwasser war über mehrere Jahre ein SPK eingesetzt. Mit der Aussteuerung des Schwerpunkts bei den Regierungsverhandlungen 2013 lief dessen Mandat ebenso aus, und die Position wurde von der KfW nicht mehr besetzt. Im Rahmen dieser Evaluierung interviewte Personen, sowohl aus dem engeren Projektkontext als auch Vertreterinnen und Vertreter bi- und multilateraler Geber, bedauerten beziehungsweise kritisierten diese Entscheidung einhellig. Es wurde einhellig darauf verwiesen, dass die Anwesenheit des SPK Kommunikation, Koordination und Programmimplementierung außerordentlich positiv beeinflusst habe. Der Abzug des SPK habe insofern dem Programm Schaden zugefügt.

Als Schlussfolgerung muss festgehalten werden, dass der unterschiedliche Dezentalisierungsgrad der beiden DOs die Effektivität von Kommunikation und Koordination der beiden Programmpartner negativ beeinflusst. Dabei hat sich der Einsatz eines Schwerpunktkoordinators als ein effektives, von allen Seiten geschätztes Instrument zur Kompensation des systembedingten Kommunikationsdefizits herausgestellt. Die systemimmanenten Unterschiede zwischen FZ und TZ in der Implementierung können mit dieser Funktion allerdings nur ansatzweise überwunden werden.

¹⁷ Für einen Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit mit einem Partnerland kann jeweils ein Schwerpunktkoordinator ernannt werden. Das BMZ beauftragt dazu die DO mit einem Schwerpunkt, die DO ernannt dann aus ihren Reihen eine entsprechende fachlich qualifizierte Person. Diese hat die Aufgabe, die FZ- und TZ-Module zu koordinieren und den Schwerpunkt in den internationalen Gremien vor Ort zu repräsentieren.

7.1.3 Regierungskonsultationen und -verhandlungen

Regierungskonsultationen und -verhandlungen dienen dem Dialog mit einer Partnerregierung. Während bei Konsultationen laufende Programme besprochen und zukünftige Aktivitäten diskutiert, jedoch keine finanziellen Zusagen gemacht werden, stehen bei Regierungsverhandlungen die Vereinbarungen in Form von Zusagen für finanzielle und technische Zusammenarbeit für den nächsten Zweijahreszeitraum im Mittelpunkt.

Aber auch bei Verhandlungen werden laufende Programme der Zusammenarbeit besprochen. Die Vorbereitung solcher Regierungsverhandlungen stellt einen mehrmonatigen Prozess dar, in den auch die DOs eingebunden sind. Ihnen kommt dabei die Aufgabe zu, sogenannte Sektorsachstände zu erstellen, die der inhaltlichen Vorbereitung des BMZ dienen. Dabei sind die DOs gehalten, dem BMZ Vorschläge dahingehend zu machen, welche Themen beziehungsweise Probleme angesprochen und wie behandelt werden sollten. Das stellt eine Zusammenfassung und Weiterung der in den jährlichen Berichterstattungen niedergelegten „Handlungsempfehlungen für das BMZ“ dar. Ein Vorbereitungstreffen des BMZ mit den DOs erlaubt eine detaillierte Darstellung, Diskussion und Abstimmung dieser Empfehlungen.

Die Frage ist, inwieweit dieses Instrument der Konsultationen und Verhandlungen von den DOs und dem BMZ angesichts der massiven Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms in Vietnam genutzt worden ist. Dafür können zwei Indikatoren herangezogen werden: Erstens sind dies die Handlungsempfehlungen in der Berichterstattung und zweitens die Protokolle der RK und RV.

Wenn man die Berichterstattungen betrachtet, so fällt auf, dass in den meisten Fällen Handlungsempfehlungen an das BMZ gar nicht niedergelegt wurden. Das korrespondiert formal mit der Tatsache, dass in der Bewertung der Risikoeinschätzung für den Erfolg des Programms die Einflussmöglichkeiten (auf die Minderung der Risiken) regelmäßig nur als „gering“ oder höchstens als „mittel“ eingestuft wurden.

Eine Auswertung der entsprechenden Protokolle lässt erkennen, dass das Abwasserprogramm bei den RK und RV wiederholt angesprochen wurde, weil die eingetretenen Verzögerungen erheblich waren und sich ständig vergrößerten. Erstmals thematisiert wurden sie in den RK 2010, und die Einrichtung einer Arbeitsgruppe wurde vereinbart. In den RV des gleichen Jahres wurde erneut auf die Verzögerungen hingewiesen, jedoch auch festgestellt, dass es trotz der Einrichtung der Arbeitsgruppe nur langsame Fortschritte gebe. Bei den RV 2011 empfahl die deutsche Seite Maßnahmen zur Beschleunigung der Reform- und Baufortschritte. Das Mandat der Arbeitsgruppe wurde 2012 nicht verlängert, da sie zu einer Beschleunigung der Programmumsetzung nicht beigetragen hatte. In den RV 2013 wurde der oben genannte Fall Vinh angesprochen, wobei die deutsche Seite auf Maßnahmen zur Überwindung der Probleme drängte. Bei den RK 2014 wurden in Anwesenheit des Staatssekretärs des BMZ die Programmverzögerungen erneut thematisiert. Dabei wurde – abermals – die Einrichtung einer Arbeitsgruppe vereinbart, die sich den Umsetzungsproblemen widmen sollte. Die Arbeitsgruppe sollte im Februar 2015 erstmals zusammentreten und ihre Ergebnisse bei den RV 2015 berücksichtigt werden. Diese Arbeitsgruppe hat nach Erkenntnissen aus der Berichterstattung nur wenige Male getagt und ist dann aus personellen Kapazitätsgründen im Ministry of Planning and Investment nicht fortgeführt worden. Erstmals bei den RV 2017 kündigte die deutsche Seite unmissverständlich Konsequenzen in einem Verzögerungsfall (Can Tho) an, weil dort die Kläranlage wegen Auseinandersetzungen über den anzuwendenden Reinigungsstandard noch nicht in Betrieb genommen wurde: Man werde gegebenenfalls prüfen, ob das Darlehen wegen nicht vertragsgemäßer Verwendung vorzeitig von der vietnamesischen Regierung zurückgezahlt werden müsse.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den RK und RV die Verzögerungen in der Implementierung des Abwasserprogramms in Relation zu den erheblichen Umsetzungsproblemen nur in einem sehr geringen Ausmaß thematisiert worden sind. Dabei waren schon durch die Berichterstattung 2011 (Dok.17) Verzögerungen an den ehemals geplanten Standorten von circa 100 Prozent (Nord I und Zentrum), 120 Prozent (Süd I) und rund 300 Prozent (Süd II) dokumentiert. Diese geringe Thematisierung eines recht großen Implementierungsproblems muss vor dem Hintergrund beurteilt werden, dass RK und RV aus Sicht des BMZ zentrale Instrumente der politischen Steuerung sind. Und da die Ursachen im Wesentlichen in Vietnam verortet waren, wäre aus Sicht der Evaluierung eine intensivere Behandlung in den bilateralen Gesprächen, die für eine solche Problemkonstellation das höchstrangige Gesprächsforum darstellen, angemessen gewesen.

Es stellt sich damit die Frage, ob die relativ geringe Aufmerksamkeit, die dem Abwasserprogramm in den RK und RV zuteilwurde, auf nicht hinreichende Informationen seitens der DOs zurückzuführen ist oder ob andere Gründe – aufseiten des BMZ – zu dieser Situation geführt haben. Erstere Möglichkeit wird jedenfalls dadurch gestützt, dass in der Berichterstattung unter der Rubrik „Handlungsbedarf für das BMZ“ regelmäßig keine Angaben gemacht wurden, während gleichzeitig die Beeinflussbarkeit der Risiken als „gering“ eingestuft wurde. Zur letzteren Möglichkeit hat mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit auch beigetragen, dass das Abwasserprogramm nach seiner Aussteuerung nur noch im Gestaltungsspielraum fortgeführt und ihm schon deshalb weniger Aufmerksamkeit gewidmet wurde als den Programmen in den Schwerpunktsektoren. Die KfW weist im Übrigen darauf hin, dass die Thematisierung problematischer Vorhaben in RK von Seiten des BMZ beziehungsweise der WZ-R teilweise auch nicht gewünscht war, um sich auf Neuvorhaben und den politischen Dialog zu den Schwerpunkten konzentrieren zu können. Derartige Diskussionen und Entscheidungen im Vorfeld von RK und RV entziehen sich jedoch der Kenntnis der Evaluierung.

7.2 Welche Informationen benötigt das BMZ zur Steuerung?

Im Kontext dieser Evaluierung stellt sich die Frage, mit welchen Herausforderungen sich das BMZ bei der politischen Steuerung besonders komplexer Entwicklungsmaßnahmen wie Infrastrukturvorhaben konfrontiert sieht. Infrastrukturvorhaben stellen sich oftmals deswegen als komplex dar, weil deren Umsetzung unter anderem vom Verlauf rechtlicher Verfahren (zum Beispiel von Baugenehmigungen, Enteignungs- und Entschädigungsverfahren) und von einer Vielzahl anderer, über längere Zeiträume nur begrenzt prognostizierbarer wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen abhängig ist. Am Beispiel des im Rahmen dieser Evaluierung untersuchten Abwasserinfrastrukturprogramms in Vietnam manifestiert sich die Komplexität zusätzlich dadurch, dass es sich um ein integriertes FZ/TZ-Kooperationsvorhaben handelt, eine Vielzahl von politischen Trägern, DOs und Consultingunternehmen auf mehreren Ebenen an der Umsetzung beteiligt ist und die Verschiedenheit lokaler Rahmenbedingungen der neun Standorte angemessen berücksichtigt werden musste. Vor diesem Hintergrund bringt die Beurteilung der Wirksamkeit, des Anpassungsbedarfs und der Förderungswürdigkeit einzelner Maßnahmen und Programme, die in den Kernbereich der vom BMZ verantworteten politischen Steuerung fallen, im Rahmen komplexer Vorhaben durchaus große Herausforderungen mit sich.

Während bereits laufender Vorhaben muss das BMZ in der Lage sein, einzuschätzen, wie der Stand und die zukünftige Entwicklung der Zielerreichung und somit auch die voraussichtliche maßnahmenspezifische Wirksamkeit bewertet werden, ob sich die Wirksamkeit aufgrund anderer maßnahmenunabhängiger Entwicklungen im Sektor im Verlauf der Zeit verändert hat oder verändern wird und wie die Wirksamkeit durch Anpassung der Maßnahmen gegebenenfalls erhöht werden kann. An diesen letzten Punkt schließt zudem die Frage an, inwiefern Maßnahmen auf politischer Ebene zur Erhöhung der Wirksamkeit beitragen können beziehungsweise wann diese vielmehr sogar notwendig sind, um den Erfolg der Maßnahmen sicherzustellen.

Als Mitglied der OECD hat sich Deutschland und damit stellvertretend das BMZ zudem dazu verpflichtet, den in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit deklarierten Prinzipien verstärkt Rechnung zu tragen. Durch politische Steuerung im Rahmen der Vorhabenkonzeption und -begleitung sollen somit beispielsweise die Partnerausrichtung des deutschen entwicklungspolitischen Engagements und die Harmonisierung der Geberbeiträge erhöht werden.

Aus dem hier dargestellten politischen Steuerungsanspruch des BMZ und den damit verbundenen Fragestellungen und Entscheidungen ergibt sich insbesondere im Kontext komplexer Vorhaben ein anspruchsvoller Informationsbedarf. Im Zuge der eingangs des Kapitels erläuterten Debatte über die Abgrenzung von politischer und operativer Steuerung kristallisiert sich dabei zunehmend die Frage heraus, wie Erfolge beziehungsweise Misserfolge der technischen Umsetzung auf ihre Relevanz für die politische Steuerung überprüft und in Handlungsempfehlungen für BMZ und DOs überführt werden können.

Der hier skizzierte Informationsbedarf bei komplexen, langfristigen und technisch anspruchsvollen Vorhaben stellt hohe Anforderungen an die Berichterstattung der DOs. Denn es ist evident, dass das BMZ bezie-

hungsweise die Länderreferentinnen und -referenten sich nicht alle notwendigen Informationen selbst beschaffen können. Und auch bei der EZ-Außenstruktur in Form der WZ-R liegt angesichts der Vielzahl von Programmen in einem Land eine geringere Informationsdichte vor als bei den vor Ort ein Programm umsetzenden DOs. Es besteht insofern eine Abhängigkeit des BMZ von der Informationsbereitstellung durch die Durchführungsorganisationen.

Im nächsten Abschnitt wird beleuchtet, welche Rolle das zuständige Sektorreferat des BMZ in der fachlichen Begleitung und Bereitstellung relevanter Informationen übernimmt beziehungsweise übernehmen sollte.

7.3 Rolle des Sektorreferats

Das BMZ verfügt in der Abteilung 3 über eine Reihe von Sektorreferaten, darunter in der Unterabteilung 31 (Umwelt und Infrastruktur) über ein Referat, das sich mit den Themen Wasser, Stadtentwicklung und Mobilität beschäftigt. Vor diesem Hintergrund drängt sich in Hinsicht auf Mechanismen der Steuerung komplexer Vorhaben die Frage auf, ob und gegebenenfalls wie dieses Sektorreferat in die Begleitung und Steuerung des Abwasserprogramms in Vietnam einbezogen war.

Dazu lässt sich feststellen, dass Sektorreferate des BMZ in der Regel nicht in die Begleitung und Steuerung von Programmen involviert sind. Sie befassen sich weit überwiegend mit sektorpolitischen Fragen in Hinsicht auf programmübergreifende, internationale Initiativen und Konferenzen und sind damit weitgehend in ihrer Kapazität ausgelastet. Reisen von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in einzelne Programme sind nicht vorgesehen.

Sektorreferate haben die Funktion einer Mitzeichnung bei der Kurzstellungnahme in der sehr frühen Phase einer Programmplanung beziehungsweise -vorbereitung. Sie haben weiterhin die Aufgabe einer verpflichtenden Mitzeichnung bei der sogenannten Vorlage F2, das heißt der „Entscheidung über die Förderungswürdigkeit“ eines vorgeschlagenen Programms. Dafür gibt es eine Frist von 2 Wochen, in der ein Sektorreferat die Vorlage mitzeichnen muss. Lässt ein Sektorreferat diese Frist zur Stellungnahme ungenutzt verstreichen, so wird es in der Praxis im Projektverlauf danach häufig nicht mehr mit eingebunden.

Das oben genannte Sektorreferat des BMZ wird tatsächlich jedoch in den Informationsfluss aus dem Abwasserprogramm einbezogen und erhält die gemeinsamen Berichterstattungen. Bearbeitet werden diese Berichte gegenwärtig allerdings ausschließlich durch eine von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) ins Referat entsandte Person, nicht vom Stammpersonal selbst. Umfang und Tiefe der Bearbeitung verbleiben dabei unklar: Nach Auskunft des Regionalreferats gibt das Sektorreferat jedenfalls regelmäßig keine Stellungnahme oder Kommentare zur Berichterstattung ab.

Neben dem Aspekt der innerministeriellen Zusammenarbeit von Länder- und Sektorreferat ist auch von Bedeutung, welche Arbeitsbeziehungen zwischen dem Letzteren mit den relevanten Fachstellen in den DOs bestehen. Tatsächlich werden Intensität und Qualität dieser Arbeitskontakte von verschiedenen Beteiligten sehr unterschiedlich bewertet. Übereinstimmung besteht hingegen darin, dass sich die Kommunikation nicht auf einzelne in Durchführung befindliche Programme bezieht. Mit anderen Worten: Das Sektorreferat nimmt keine inhaltlichen oder politischen Steuerungsfunktionen bei Programmen wahr.

Aus Sicht der Evaluierung ist diese Situation suboptimal. Das im Sektorreferat vorhandene fachliche Know-how wird für die Steuerung von Vorhaben, in diesem Fall des Abwasserprogramms, nicht genutzt. Damit wird ein prinzipiell vorhandenes Potenzial zur Unterstützung des Länderreferats, das in der Regel nicht über das einschlägige fachliche Wissen für mehrere Sektoren verfügt, bei seinen politischen Steuerungsaufgaben nicht ausgeschöpft.

Empfehlung an das BMZ:

Es wird empfohlen, das Sektorreferat in seiner Kapazität zu stärken und intensiver in die fachliche Begleitung von komplexen Programmen einzubinden. Dazu gehört auch die Möglichkeit von Projektbesuchen.

7.4 Informationsflüsse: Was kommt im BMZ an?

Das BMZ und die DOs haben sich in einem längeren Abstimmungsprozess auf eine Gemeinsame Verfahrensreform verständigt, die im Jahresverlauf 2017 sukzessive eingeführt wurde. Die GVR regelt alle Verfahren vom Eingang einer Projektidee bis zur Schlussprüfung einer entwicklungspolitischen Maßnahme. Sie bezieht sich auf die bilaterale und regionale FZ und TZ im Auftragsverfahren des BMZ mit den Durchführungsorganisationen. Ein Aspekt der GVR betrifft die Berichterstattung durch die DOs, die in Zukunft zu fest definierten Zeitpunkten erfolgen und mehr standardisierte Informationen (unter anderem zu Wirkungen und Kosten) enthalten soll.

Form und Inhalt der Berichterstattung an das BMZ im Rahmen des Abwasservorhabens Vietnam waren in der Vergangenheit nicht optimal. Die Form der Berichterstattung war gelegentlich geeignet, Missverständnissen zwischen BMZ und DOs Vorschub zu leisten. Auch entsprach die Detailliertheit der Berichterstattung immer wieder nicht den Erwartungen des BMZ, wie die häufigen inhaltlichen Rückfragen des BMZ zu Inhalten der Berichterstattung aufzeigen. Selbst wenn die Berichterstattung den formalen Anforderungen des BMZ (Dok.9)) genügt, so sieht die Evaluierung hier doch ein Verbesserungspotenzial, um dem BMZ eine angemessene politische Steuerung zu ermöglichen.

Zunächst ist festzustellen, dass die von den beiden DOs verwendeten Berichtszeiträume nicht übereinstimmen. So führt die KfW in ihrem Teil B der gem. BE (gemeinsame Berichterstattung) den Zeitraum, auf den sich ihre Berichterstattung bezieht, gar nicht an, behauptet aber, dass sie jeweils den Zeitraum seit dem letzten, in aller Regel im September eines Jahres vorgelegten Bericht behandelt.

Die GIZ gibt für ihren Teil B zwar einen Berichtszeitraum und eine Berichtsnummer an. Diese Angaben sind aber nicht konsistent. So wird in der BE 2011 (Dok.17) der Zeitraum August 2010 bis Juli 2011 mit der Berichtsnummer 8 abgedeckt. In der BE 2013 (Dok.15) wird mit der gleichen Berichtsnummer 8 der Zeitraum 1. Juni 2012 bis 31. Mai 2013 dargestellt. Und in der BE 2015 (Dok.16) wird mit der Berichtsnummer 1(!) der Zeitraum 1. Januar 2015 bis 31. August 2015 behandelt.

Sowohl die Nichtangabe der Berichtszeiträume durch die KfW als auch die nicht regelmäßige Berichterstattung mit inkonsistenter Nummerierung durch die GIZ – und vor allem auch die fehlende Deckungsgleichheit der Berichtszeiträume – erschweren die Nachvollziehbarkeit des Programmgeschehens. Hinzu kommt, dass sich die Berichtszeiträume der GIZ in den Projektfortschrittsberichten einerseits zum Teil überlappen, andererseits sich Lücken in der BE erkennen lassen (2005, 2014 und 2016). Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Überschneidungen:

Abbildung 4: Berichtszeiträume der GIZ

2008				2009				2010				2011				2012				2013			
Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Bericht Nr. 4, Phase I/Phase II																							
Bericht Nr. 4, Phase I																							
				Bericht Nr. 5, Phase II																			
				Bericht Nr. 5, Phase II																			
								Bericht Nr. 6, Phase II															
												Bericht Nr. 7, Phase II											
												Bericht Nr. 8, Phase II											
												Bericht Nr. 7, Phase II/Phase III											
																Schlussbericht, Phase III							
																Bericht Nr. 8, Phase III							

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Berichterstattung der GIZ in Teil B der gem. BE ist meist ausführlicher als diejenige der KfW. Dabei wird eine ganze Reihe von zum Teil auch detaillierten Informationen zum Programmverlauf schon im gemeinsamen Teil A (Schwerpunktbezogene BE) dargeboten. Es entsteht damit eine Inkohärenz der Darstellung, die das Verständnis zu den Ereignissen im Berichtszeitraum nicht erleichtert. Diese Darstellungsform ist sicher wesentlich auf die Anforderungen des BMZ zurückzuführen.

Ein wichtiger Aspekt der Berichterstattung ist die Diskrepanz zwischen den Informationen, die bei den DOs auflaufen beziehungsweise generiert werden, und den an das BMZ weitergeleiteten Informationen. Beide DOs verfügen über eine Vielzahl von Informationen aus der laufenden Programmumsetzung, zum Beispiel durch Auslandsmitarbeitende (GIZ), Dienstreiseberichte und Berichte der Consultingfirmen (vor allem KfW). Damit kommt den Durchführungsorganisationen eine Filterfunktion zu, indem sie jene Informationen auswählen beziehungsweise zusammenfassen müssen, die aus ihrer Sicht für das BMZ relevant sind. Grundsätzlich gilt dabei, dass dem BMZ vor allem Informationen von politischer Steuerungsrelevanz zu übermitteln sind, während Informationen, die der operativen Steuerung dienen, dem Ministerium nicht zur Verfügung gestellt werden. Dass die Abgrenzung unscharf ist und zu unterschiedlichen Bewertungen führen kann, ist evident (vergleiche dazu auch Abschnitt 7.2). Die Tatsache, dass das BMZ nicht selten Nachfragen zu den BEs stellte und um Erläuterungen bat, deutet klar darauf hin, dass die beschriebene Abwägung nicht immer erfolgreich verläuft und der Informationsbedarf des BMZ größer ist als von den DOs eingeschätzt.

Ein Beispiel für eine ausführlichere Berichterstattung bieten die sogenannten Sektorsachstände, die von den DOs in der Regel für die Vorbereitung von RK und RV erstellt werden, jedoch auch zwischendurch vom BMZ angefordert werden können.

Ein Beispiel für missverständliche, wenngleich nicht falsche Berichterstattung liefert die KfW. Die Bank berichtet im Rahmen der gemeinsamen Berichterstattung nicht allein über das Abwasserprogramm, sondern über Zusagen im Gestaltungsspielraum „Nachhaltige Stadtentwicklung: Kommunales Umweltmanagement“ und erstellt damit eine schwerpunkt- oder sektorbezogene Berichterstattung. Der Gestaltungsspielraum beinhaltet allerdings auch ein „Programm Stadtentwicklung 2008“ (PN: 2008 65 387) mit einem Volumen von 39 Millionen Euro im Rahmen der „Cities Development Initiative for Asia“ (CDIA). Daraus sollte unter anderem eine Abwasser- und Küstenschutzmaßnahme für die Sonderwirtschaftszone Chu Lai finanziert werden. Insofern besteht zwar ein sektoraler Zusammenhang, keinesfalls aber ein formaler Zusammenhang zum „Abwasserprogramm in 9 Provinzstädten“.

Tatsächlich hat diese Form der Berichterstattung zwischenzeitlich dazu geführt, dass im BMZ das FZ-Volumen für das Abwasserprogramm als deutlich größer wahrgenommen und damit auch der Ausgabenstand als prozentual deutlich geringer eingestuft wurde. Diese missverständliche beziehungsweise irreführende Darstellung wiederholte sich auch in einem Evaluierungsbericht der KfW aus dem Jahr 2016 (Dok.5), in dem von den tatsächlichen sieben einzelnen Modulen (gemeint sind mit BMZ-Projektnummern versehene Darlehen) des Abwasserprogramms die Rede ist, die zugesagten FZ-Programmmittel aber wiederum mit 175 Millionen Euro (also einschließlich des nicht dazugehörigen CDIA-Programms) beziffert werden. Die KfW hat im November 2016 in einer E-Mail an das BMZ klargestellt, dass auch nach ihrer Auffassung das CDIA-Programm nicht zum hier in Rede stehenden Abwasserprogramm gehört.

Insgesamt gesehen stellt sich die Frage nach der Angemessenheit der Berichterstattung in Hinsicht auf den Informationsbedarf des BMZ. In der Gemeinsamen Verfahrensreform, deren Formate und Verfahren ab Januar 2018 in allen Teilen verbindlich geworden sind, wird auch der Aspekt der Berichterstattung thematisiert. Zukünftig sollen die DOs mehr standardisierte Informationen liefern (unter anderem zu Wirkungen und Kosten). Allerdings ist auch die Mustergliederung zu beiden Teilen der BE (Schwerpunkt und Module) differenzierter und detaillierter in ihren Vorgaben. Inwieweit damit der Informationsbedarf des BMZ in Zukunft gedeckt werden wird, muss die Praxis zeigen. Es bestehen allerdings Zweifel daran, dass durch die GVR eine mehr problemorientierte Berichterstattung gefördert wird.

Empfehlung an die GIZ und die KfW:

Beide Durchführungsorganisationen sollten wesentlich problemorientierter und detaillierter an das BMZ berichten, dabei Durchführungsprobleme offenlegen und mögliche politische Steuerungsimpulse frühzeitig ansprechen.

7.5 Sind die bestehenden Mechanismen geeignet/ausreichend/angemessen?

Eine Aktenauswertung im Rahmen dieser Evaluierung hat ergeben, dass es in der Vergangenheit im Gefolge von Berichterstattungen häufiger Rückfragen aus dem BMZ an die DOs mit der Bitte um detailliertere Informationen und Klarstellungen geben hat. Allein diese Tatsache lässt die Schlussfolgerung zu, dass die von den DOs dem BMZ bereitgestellten Informationen dort als nicht hinreichend angesehen wurden, um die politische Steuerungsaufgabe in Hinsicht auf das komplexe Programm in Vietnam angemessen zu ermöglichen.

Wie bereits in Abschnitt 7.2 dargestellt, ist die Umsetzung insbesondere von längerfristigen Infrastrukturvorhaben unter anderem vom Verlauf rechtlicher Verfahren und von einer Vielzahl anderer über längere Zeiträume nur begrenzt prognostizierbarer wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen abhängig. Die Komplexität wird noch größer, wenn es sich um Kooperationsvorhaben handelt, Consultingfirmen involviert sind und ein Programm von Entscheidungen verschiedener politischer Ebenen und regionaler Entscheidungsinstanzen anhängig ist.

Es ist evident, dass – nicht nur für die operative Steuerung – zur Wahrnehmung politischer Steuerungsaufgaben eines solchen Programms eine größere Informationsdichte notwendig ist als bei kleinen Einzelvorhaben, auch wenn die politische Steuerung durch Länderreferenten und -referentinnen im BMZ in unterschiedlichem Ausmaß wahrgenommen wird.

Derzeit obliegt es weitgehend der Einschätzung und Entscheidung der DOs, welche Informationen an das BMZ weitergegeben werden. Dies gilt insbesondere für die Bewertung der Frage, welche Informationen aus DO-Sicht politisch steuerungsrelevant und welche nur in operativer Hinsicht relevant sind. Dieser Mechanismus ist aus Sicht der Evaluierung nicht sinnvoll. Mit anderen Worten: Das BMZ sollte die Möglichkeit erhalten, aus umfangreichen Informationen diejenigen auszuwählen, die es in seiner Rolle für steuerungsrelevant hält. Dass die DOs in ihrer BE dem Ministerium zusätzlich Handlungsempfehlungen auf politischer Ebene geben, sollte als Ergänzung der Informationsbewertung angesehen werden.

Zur Verbesserung des Informationsflusses und Erleichterung der politischen Steuerung sollten folgende Maßnahmen herangezogen werden:

Empfehlungen an das BMZ:

Den Länderreferentinnen und -referenten sollten mehr und längere Dienstreisen ermöglicht werden, um häufiger Projektstandorte besuchen und intensivere Kontakte zu Entscheidungsträgerinnen und -trägern im Partnerland aufbauen und pflegen zu können.

Das BMZ sollte zum Beispiel halbjährliche Sektormeetings veranstalten, bei denen es mit den involvierten Akteurinnen und Akteuren der DOs ausführlich Sektorsachstände, Probleme und Handlungsoptionen diskutieren kann.

Das BMZ sollte regelmäßige Zwischenevaluierungen, insbesondere auch für FZ-Module, bei der Beauftragung zur Auflage machen, um in Abhängigkeit von den erzielten Fortschritten (Milestones) gegebenenfalls mit Zusagepausen beziehungsweise Auflagen für die Fortführung politisch reagieren zu können.

8. BEURTEILUNG NACH DAC-KRITERIEN

Für die Beurteilung des Abwasserprogramms nach DAC-Kriterien ist es notwendig, sich zunächst grundsätzlich das Verhältnis der Module zueinander sowie die Tatsache ihrer ungleichzeitigen Beendigung zu vergegenwärtigen. Beide Aspekte sind in Hinsicht auf die DAC-Kriterien von Relevanz.

Die FZ-Komponente des Programms wird nach gegenwärtigen Schätzungen Anfang des kommenden Jahrzehnts abgeschlossen werden. Die TZ-Komponente wurde mit Abschluss der 4. Phase Ende 2017 eingestellt.

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass es sich bei der Ungleichzeitigkeit in Implementierung und Beendigung der beiden Komponenten um ein Strukturproblem handelt, das aus den unterschiedlichen Verfahrensabläufen von FZ und TZ entsteht. Diese Einschätzung der Evaluierung, dass die Systeme von TZ und FZ nicht kompatibel seien, teilten Interviewte aus dem BMZ ebenso wie aus der GIZ und der KfW. Das Abwasserprogramm Vietnam stellt dabei keineswegs einen Einzelfall dar.

Empfehlung an das BMZ:

Langwierige Infrastrukturprojekte, bei denen TZ- und FZ-Maßnahmen in gegenseitiger Abhängigkeit voneinander stehen, bergen bei auftretenden Verzögerungen substanzielle Umsetzungsrisiken, die zu einer Gefährdung der Nachhaltigkeit des Ansatzes führen können. In ähnlichen Programmkonstellationen sollten diese Risiken in der Planung und Umsetzung berücksichtigt werden. Es wird deshalb empfohlen, das EZ-Instrument „Kooperationsvorhaben“ zum Gegenstand einer systematischen Evaluierung zu machen und zu untersuchen, ob die gegenwärtige Form der Zusammenfassung in einem Programm tatsächlich positive Effekte in Hinsicht auf angestrebte Wirkungen von Entwicklungsvorhaben hat oder zu Verwerfungen in der Umsetzung von Programmen führt.

Für den Fall Vietnam ist es wichtig, in die Entstehungsgeschichte des Programms zu blicken. So wird in einer Projektprüfung der GTZ (Dok.10) auf eine vorherige Vereinbarung verwiesen, das geplante Abwasserprogramm als FZ/TZ-Kooperationsvorhaben zu behandeln: „Auf ausdrücklichen Wunsch des BMZ“ sollten alle Prüfungsschritte gemeinsam durchgeführt werden. Und es wird explizit festgestellt, dass sich das TZ-Modul am Fortschritt des FZ-Programms auszurichten habe, sich jedoch keine hemmenden Abhängigkeiten ergeben sollten. Diese Sichtweise entspricht der klassischen Idee eines TZ-Begleitprogramms, bei dem zum FZ-Vorhaben zugeliefert beziehungsweise dieses unterstützt wird, die TZ aber kaum eine eigenständige Berechtigung im Sinne eines unabhängigen Programms hat.

Es herrscht bei zur damaligen Zeit eng in das Programm involvierten Akteurinnen und Akteuren die Wahrnehmung vor, dass die GTZ in das Kooperationsvorhaben „hineingezwungen“ worden sei, weil der KV-Ansatz zu jener Zeit politisch gewollt gewesen sei. Beide DOs hätten unter diesen Umständen nicht frei und angemessen planen können.

Tatsächlich aber muss der TZ-Komponente spätestens ab Beginn der zweiten Phase 2007 eine vergleichsweise eigenständige Rolle zugeschrieben werden, da die dann beginnende sektorpolitische Beratung des MoC auch ohne ein FZ-Modul ein sinnvoller Ansatz gewesen ist.

In der Realität der Programmimplementation bildete sich im Gegensatz zum oben genannten Anspruch jedoch eine einseitige Abhängigkeit des TZ-Moduls vom FZ-Modul heraus: „Durch die enge Verzahnung von FZ und TZ besteht eine große Abhängigkeit der TZ bei der Umsetzung geplanter Maßnahmen und Interventionen“, wurde 2011 festgestellt (Dok.4). „Durch die Verzögerungen bei der Abwicklung der Investitionen an den Standorten der TZ konnten wesentliche Aufgabenbereiche nicht oder nur sehr eingeschränkt durchgeführt werden“ (Dok.4).

Diese Einschätzung gilt letztlich für die gesamte folgende Programmlaufzeit. Dabei kulminiert die Ungleichzeitigkeit in der „vorzeitigen“ Beendigung des TZ-Moduls Ende 2017 bei Fortsetzung des FZ-Moduls um einige Jahre (siehe Abschnitt 8.1.1). Gleichzeitig wird damit das Abhängigkeitsverhältnis auf drastische Weise aufgelöst..

8.1 Nachhaltigkeit

Die im Rahmen des umfangreichen und mehrjährigen Portfoliokonzentrationsprozesses des BMZ während der RV 2013 vereinbarte Aussteuerung des Sektorvorhabens „Nachhaltige Stadtentwicklung: kommunales Umweltmanagement“ und damit der Beendigung der TZ-Maßnahmen zum Jahresende 2017 wirft Fragen auf.

Sie beziehen sich einerseits darauf, wie und von wem die Beratungs- und Trainingsmaßnahmen der bisherigen TZ an den noch im Bau befindlichen Standorten in den nächsten Jahren geleistet werden sollen. Andererseits muss gefragt werden, ob und wie vor dem Hintergrund der Beendigung der TZ-Aktivitäten vor Abschluss des FZ-Moduls die Nachhaltigkeit von Output und Outcome gewährleistet werden soll. Dabei ist auch zu beurteilen, inwieweit die Verzögerungen in der Umsetzung des FZ-Moduls Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit des Programms haben werden.

Diesen Fragen wird in den folgenden Abschnitten nachgegangen.

8.1.1 Fortsetzung der TZ-Inhalte

Für die Betrachtung der Frage, welche Trainingsinhalte als abgeschlossen gelten können und welche einer Fortführung bedürfen, wird im Folgenden zunächst hinsichtlich der drei Komponenten des TZ-Moduls unterschieden.

Die sektorpolitische Beratung des MoC scheint zwar vordergründig am ehesten verzichtbar, da mit dem Dekret 80 die zentrale gesetzliche Vorschrift zum Thema Abwasser erlassen wurde. Tatsächlich aber verabschieden relevante Ministerien in Hanoi (zum Beispiel MoC, MoNRE und MoH [Ministry of Health]) ohne hinreichende Abstimmung und Koordination Vorschriften, die sich in wichtigen Details widersprechen. In dieser Hinsicht sowie in Bezug auf die Normen und Regularien für Industrieabwässer, die im Dekret 80 nur unzureichend erfasst werden, wäre eine weitere Beratung des MoC sinnvoll und wird von diesem auch gewünscht. Die TZ könnte hier auf der Basis ihrer langjährigen Erfahrungen mit der ganzen Bandbreite der Akteurinnen und Akteure einen abschließenden Beitrag durch Beratung leisten.

Die beiden anderen Komponenten (Beratung der Provinzen sowie Beratung/Training der Anlagenbetreiber) sind in den drei erst in der baulichen Umsetzung befindlichen Provinzen (Nord II) bei weitem nicht so weit fortgeschritten, dass hier von einer abgeschlossenen Aufgabe ausgegangen werden könnte. Zwar sind Trainings durchgeführt und Beratungsleistungen erbracht worden, aber aufgrund der fehlenden baulichen Grundlagen nicht in jenem Umfang wie in den sogenannten alten Provinzen. Einige Trainings werden von den Provinzen als „Trockentraining“ bezeichnet, weil die zugrunde liegende technische Basis (Kanalnetze, Pumpstationen, Kläranlagen) noch gar nicht installiert ist. Die spätere rein technische „Einweisung“ der Betreiber durch die Lieferanten technischer Ausrüstungen kann das Training der GIZ, das wesentlich breiter angelegt war und zum Beispiel auch die Kontrolle und Wartung von Kanalnetzen sowie betriebswirtschaftliche Themen umfasste, keinesfalls ersetzen. Und die reine Überlassung der insbesondere von der GFA erstellten umfangreichen Trainingsmodule an die Provinzen und Betreiber kann ohne ein Training durch qualifizierte Expertinnen und Experten an sich nicht effektiv sein und zum gleichen Ausbildungsstand führen.

Für die Fortführung der Capacity-Building-Maßnahmen im Rahmen der TZ ist nach Informationen aus der KfW vorgesehen, innerhalb des FZ-Moduls notwendige Trainings- und Beratungsleistungen durch den Einsatz von Kurzzeitexpertinnen und -experten zu erbringen. Selbst wenn, wie vorgesehen, für diese Aufgabe Fachleute eingesetzt werden, die gleiche Maßnahmen früher im TZ-Modul durchgeführt haben, so ist dadurch das Gesamtpaket des Capacity Building des TZ-Moduls im Mehrebenenansatz nicht ersetzbar.

Die KfW hat 2012 das BMZ selbst darauf hingewiesen, dass investitionsnahe Teilbereiche der Trägerförderung, insbesondere das Training für den Anlagenbetrieb, als A + F-Maßnahme (Aus- und Fortbildung) der FZ finanziert werden könnten, allerdings unter Inkaufnahme von Reibungsverlusten durch den Wechsel des EZ-Instruments. Tatsächlich stellen Trainings nur einzelne, punktuelle Interventionen dar, während die Beratung im Rahmen eines Capacity Development einen kontinuierlichen Prozess der Interaktion impliziert, der von Kurzzeitexpertinnen und -experten kaum geleistet werden kann. Nach Auffassung der Evaluierung kann deshalb das Angebot der KfW, die selbst auf Beschränkungen hinweist, die Maßnahmen der TZ nicht ersetzen.

Vor dem Hintergrund der absehbaren Beendigung des TZ-Teils des Programms wird deshalb seit 2016 eine separate CD-Maßnahme, die Förderung der VWSA (Vietnam Water Supply and Sewerage Association), verfolgt.

8.1.2 Förderung der VWSA

Die Vietnam Water Supply and Sewerage Association wird seit 2016 im Kapazitätsaufbau im Rahmen eines von BMZ/sequa finanzierten Programms durch die German Water Partnership (GWP)¹⁸ unterstützt, um – unter anderem – die Trainings- und Beratungsmaßnahmen der TZ fortzuführen. Das 2013 begonnene und vom BMZ finanzierte Projekt zur Stärkung der Wasserkompetenz in Vietnam (Deutsch-Vietnamesische Verbandspartnerschaft zur Kompetenzentwicklung im vietnamesischen Wassersektor, DEVIWAS) begann mit seiner zweiten Phase ab Juli 2016 auch die Stärkung des Verbandes in Hinsicht auf die Übernahme der Komponente „Betreiberberatung“ des TZ-Moduls.

Dafür wurde folgendes institutionelles Arrangement eingerichtet: Das BMZ finanziert das Vorhaben über sequa¹⁹, die wiederum im Rahmen ihrer Förderung von Kammern und Verbänden die GWP mit der Umsetzung der CD-Maßnahmen bei der VWSA beauftragt hat. Die Förderung durch GWP geht allerdings weit über das Thema Abwasser hinaus. GWP berät den Verband in Hinsicht auf die Themen Trinkwasser/Abwasser, Bauunternehmen, Anbieter von Ausrüstung sowie Ausbildung/Berufsbildung. Die avisierte Übernahme der GIZ-Beratungs- und Trainingsarbeit ist also nur ein kleiner Teil dieser Verbandsförderung.

Die Einbeziehung von VWSA und insbesondere von GWP beruht auf einer Empfehlung, die von einer Mission zur Exit-Strategie für das TZ-Modul des Abwasserprogramms ausgesprochen wurde (Dok.11). Die Ergebnisse der Mission sollten auch zur Vorbereitung der RV 2013 dienen und fanden, wie das Ergebnis zeigt, auch ihren Niederschlag in der Konzeption der Schlussphase des TZ-Moduls. Dabei hat eine massive politische Einflussnahme von Individuen, so wird von zahlreichen Projektbeteiligten nachvollziehbar und übereinstimmend berichtet, zu dieser Konstellation des Programms geführt.

Fest steht, dass bereits die Mission 2013 in ihrem Bericht darauf hinwies, dass zu VWSA kaum Informationen vorlägen. Sie verweist auf die ADB, die damals Zweifel an der institutionellen Kapazität des Verbandes äußerte und ihren Eindruck betonte, dass der Verband mehr auf individuellem Engagement denn auf einer institutionellen Vision beruhe.

Tatsächlich haben auch bei den im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Interviews alle Gesprächspartnerinnen und -partner bestätigt, dass nach ihrer Einschätzung VWSA keinesfalls in der Lage sein werde, ab 2018 die Trainings- und Beratungsleistungen des dann beendeten TZ-Moduls zu übernehmen. Die Evaluation kommt aufgrund ihrer Gespräche mit der VWSA-Leitung 2016 zu der gleichen Einschätzung. Es konnte vonseiten des Verbandes nicht dargelegt werden, wie die zukünftigen Aufgaben erfüllt werden würden. Allein die Ankündigung, Fachpersonal einzustellen beziehungsweise einen Trainerpool aufzubauen, konnte nicht überzeugen. Es war auch nicht zu erkennen, wie der Verband seinen organisationalen Wandel hin zu einer aktivitätsgeleiteten und angebotsorientierten Institution anzugehen gedachte.

In völliger Übereinstimmung mit dieser Einschätzung der Evaluierung erklärte auch der Verband selbst im Interview, 2018 die Aufgaben (noch) nicht durchführen zu können. Es brauche Zeit, um den Verband in seiner Kapazität weiter zu stärken und das in Zukunft rein gebührenbasierte Trainings- und Beratungsangebot von VWSA am Markt durchzusetzen. Auch vor diesem Hintergrund sei das Auslaufen der GIZ-Aktivitäten Ende 2017 unlogisch und schlecht, da die Abwasseranlagen des FZ-Programms dann noch nicht fertig erstellt sein würden. Selbst in Zukunft könne die VWSA nicht alle Leistungen der TZ übernehmen. Auch perspektivisch sei neben den kapazitiven Beschränkungen vor allem wichtig, dass die Betreiberfirmen die Gebühren für

¹⁸ Die GWP ist ein Verein mit etwa 350 Mitgliedern aus Wirtschaft, Forschung und Politik. Sie verfolgt das Ziel, die deutsche Wasserwirtschaft und -forschung im internationalen Wettbewerb zu stärken. Nähere Informationen finden sich unter www.germanwaterpartnership.de/.

¹⁹ sequa ist als gemeinnütziges Unternehmen eine weltweit tätige Entwicklungsorganisation. Gesellschafter sind die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände [BDA], Bundesverband der deutschen Industrie [BDI], Deutscher Industrie- und Handelskammertag [DIHK], Zentralverband des Deutschen Handwerks [ZDH]) und die GIZ.

Trainings (zurzeit durchschnittlich 40 US-Dollar pro Teilnehmerin beziehungsweise Teilnehmer und Tag mit steigender Tendenz) und Beratung (70 bis 80 US-Dollar pro Tag) akzeptieren würden. Und selbst das MoC hielt 2016 VWSA für nicht wirklich geeignet, die GIZ-Arbeit fortzuführen.

VWSA hat sich im Verlauf des Jahres 2017 allerdings weiterentwickelt. So wurde das Vietnam Water Training Center gegründet und im September desselben Jahres ein erster Trainingskurs durchgeführt. Auch eine Mitarbeiterin des BMZ kam nach einem Besuch und Gesprächen vor Ort Ende 2017 zu einer positiven Beurteilung von VWSA, da inzwischen zum Beispiel der Aufbau eines modularen Weiterbildungsprogramms für Beschäftigte im Abwassersektor erfolgt sei.

Nach Auffassung der Evaluierung bleibt jedoch das grundlegende Problem bestehen, dass VWSA als Interessenverband von Ver- und Entsorgungsunternehmen Firmen und Provinzregierungen nicht aus unabhängiger Perspektive beraten beziehungsweise ausbilden kann. Hinzu kommt, dass VWSA (im Gegensatz zum TZ-Modul) bei ihren Trainings Teilnehmergebühren erhebt und Beratung nur gegen Honorar anbietet, was das Interesse an den Angeboten deutlich verringern dürfte. Privatwirtschaftliche Betreiberfirmen werden versuchen, solche Kosten zu vermeiden. Unternehmen der öffentlichen Hand sind bei ihren Ausgaben letztlich von Bewilligungen ihrer Provinzregierungen abhängig und damit nicht frei in der Entscheidung, an Trainings teilzunehmen. Und schließlich ergibt sich eine Angebotslücke, wenn VWSA die Aufgaben des TZ-Moduls nach dessen Auslaufen Ende 2017 nicht ab 2018 übernehmen kann.

8.1.3 TZ-Maßnahmen und Nachhaltigkeit

Bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit der Maßnahmen des TZ-Moduls muss der Mehrebenenansatz der GIZ einbezogen werden, weil sich die Frage der Nachhaltigkeit auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich darstellt. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass es auf der Makroebene keine Verzögerungen gegeben hat, die inhaltlich mit den Verzögerungen bei den Baumaßnahmen des FZ-Moduls in Zusammenhang stünden.

So sind die Wirkungen der Beratung des MoC, die sich in Dekreten niederschlägt, an sich jedenfalls insoweit nachhaltig, als ein regulatorischer Rahmen geschaffen worden ist, der die Entsorgung von Abwasser in Vietnam definiert und Standards setzt. Die unter anderem durch die Anwendung und Umsetzung der Dekrete eingetretenen Verbesserungen im Abwasserbereich tragen insoweit nachhaltig zur Zielerreichung bei. Inwieweit sich die langjährige Beratung des MoC durch die TZ auch in weiteren Gesetzgebungsmaßnahmen (zum Beispiel hinsichtlich Industrieabwässern) niederschlagen wird, kann gegenwärtig nicht zuverlässig beurteilt werden. Jedoch scheint die Annahme plausibel, dass die Beratung in Verbindung mit einem zunehmenden Umweltbewusstsein in Vietnam auch die zukünftige Gesetzgebung beeinflussen wird.

Auf der Mesoebene – der Beratung der Provinzbehörden – kann ebenfalls von einer mittelfristigen Nachhaltigkeit der erreichten Wirkungen ausgegangen werden. Die Einführung von Abwassertarifen und die vertragsbasierte Beauftragung von Unternehmen für den Betrieb der Kläranlagen dürfte zumindest mittelfristig nicht rückgängig gemacht werden.

Auf der Mikroebene der Betreiber von Abwasseranlagen sind in Hinsicht auf die Nachhaltigkeit zwei Aspekte zu berücksichtigen. Zum einen ist dies die Kostendeckung für die laufenden Betriebs- und Wartungskosten der Anlagen. Mit der Einführung von Abwassergebühren und der Verabschiedung von Tariffahrplänen zur stufenweisen Erhöhung dieser Gebühren bis zu einer vollständigen Kostendeckung sind prinzipiell die Grundlagen für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Netzen und Anlagen geschaffen. Aus den „Roadmaps“ ist allerdings zu erkennen, dass es in den meisten Fällen noch mehrere Jahre dauern wird, bis eine vollständige Kostendeckung für die Betriebs- und Wartungskosten erreicht werden wird.

Aber dieser Weg kann aus Sicht der Evaluierung nicht als zuverlässig bezeichnet werden. Zwar sichern die Provinzen zu, die Differenz zwischen den Gebühreneinnahmen und den tatsächlichen Kosten aus dem öffentlichen Haushalt zu begleichen. Doch sind diese staatlichen Zuschüsse politischen Entscheidungen der Provinzen unterworfen und können in Zeiten knapper öffentlicher Mittel jederzeit gekürzt werden. Erfahrungsgemäß wird in solchen Situationen insbesondere an Wartungsarbeiten gespart, was zu Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit von Netzen und Anlagen sowie zusätzlichem Reparaturaufwand führt. Die Finanzierung größerer Ersatzbeschaffungen für Anlagen ist unter diesen Gesichtspunkten erst recht nicht sichergestellt, zumal die eingeführten und für die Zukunft vorgesehenen Abwassergebühren selbst nach

Einschätzung der GIZ Ersatzinvestitionen nicht ermöglichen werden. Unter diesen Gesichtspunkten ist die Nachhaltigkeit auf der Mikroebene als nicht gesichert zu bewerten.

Zum anderen ist durch den Ausstieg der TZ vor der vollständigen Umsetzung des FZ-Moduls nicht gewährleistet, dass die Provinzregierungen und Betreiber in den drei Städten im Programm Nord II ein gleichwertiges Training erhalten wie diejenigen in den „alten“ sechs Standorten. Einweisungen der Lieferanten von Anlagen können das von der TZ breit angelegte Capacity Development keinesfalls ersetzen (vergleiche auch Abschnitt 8.2). Darüber hinaus ist bis zur Fertigstellung der Anlagen in einigen Jahren angesichts der in Vietnam typischen hohen Personalfuktuation mit einem Braindrain zu rechnen, der den dauerhaften und sachgemäßen Betrieb von Netzen und Anlagen gefährden dürfte. Beide Faktoren zusammengenommen gefährden erheblich die Nachhaltigkeit der TZ-Maßnahmen auf der Mikroebene.

8.1.4 FZ-Verzögerungen und Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit des Entwicklungsprogramms insgesamt ist in zweifacher Hinsicht gefährdet. Erstens sind dafür betriebswirtschaftliche Gründe verantwortlich (vergleiche auch vorige Abschnitte). Die KfW selbst stuft in einer Ex-post-Evaluierung die Nachhaltigkeit zum Beispiel an drei Vorhabensstandorten (Vinh, Bac Ninh und Hai Duong) als „nicht zufriedenstellend“ (Note 4) ein. Das dürfte allerdings auch für die anderen drei „alten“ Standorte gelten, da hier vergleichbare betriebswirtschaftliche Bedingungen zum Tragen kommen.

Zweitens ist festzustellen, dass die Verzögerungen in der Realisierung der Investitionsmaßnahmen das Eintreten der angestrebten Wirkungen insgesamt verzögert und in den drei „neuen“ Standorten sogar gefährdet. Das trifft auch auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu. Eine vollumfängliche Betreuung der drei Städte durch die TZ wäre möglich gewesen, wenn die Investitionsmaßnahmen im ursprünglich vorgesehenen Zeitraum umgesetzt worden wären. Allerdings hätte die Gefährdung des Eintretens der angestrebten Wirkungen deutlich herabgesetzt werden können, wenn die TZ ihre Aktivitäten bis zum Ende des FZ-Moduls, das heißt der Inbetriebnahme der Kläranlagen, fortgesetzt hätte. Insofern ist festzuhalten, dass die Verzögerungen im FZ-Modul zusammen mit dem politisch bedingten Ausstieg der TZ die Nachhaltigkeit des Programms in den drei Städten des Programms Nord II gefährden.

8.1.5 Schlussfolgerungen

Die Nachhaltigkeit des Abwasserprogramms wird vor allem durch die Beendigung des TZ-Moduls vor dem Abschluss der FZ-Maßnahme gefährdet. Im Umkehrschluss gilt damit auch, dass durch die Verzögerungen in der Umsetzung des FZ-Moduls die Trainings- und Beratungsleistungen der GIZ für die drei Standorte des Programms Nord II nicht mehr erbracht werden können und fachgerechter Betrieb und fachgemäße Wartung der Kanalnetze und technischen Ausrüstungen folglich nicht gewährleistet erscheinen. Zur Gewährleistung des Erreichens der angestrebten Wirkungen sollten aus Sicht der Evaluierung deshalb Überlegungen angestellt werden, in welcher Form eine angepasste und sachgerechte Fortsetzung der Trainings- und Beratungsmaßnahmen der TZ über das Jahr 2017 hinaus geleistet werden kann. Neben der Fortsetzung der Begleitung der Provinzen durch den weiterhin vor Ort in Vietnam ansässigen AV der GIZ in Verbindung mit Kurzzeitmaßnahmen kommt dafür auch das sogenannte „Traveller-System“ der GIZ infrage, bei dem ein nicht ständig vor Ort anwesender AV die Beratung der Provinzen, unterstützt von Kurzzeiteinsätzen weiterer Expertinnen und Experten, im Rahmen mehrfacher jährlicher Reisen übernimmt.

Empfehlung an das BMZ:

Dem BMZ wird empfohlen, unabhängig von der Aussteuerung 2013 die GIZ im Gestaltungsspielraum zu beauftragen, über das Jahr 2017 hinaus bis zur Inbetriebnahme aller Installationen Trainings- und Beratungsmaßnahmen für Provinzen und Betreiberfirmen durchzuführen und entsprechende Aufträge und Leistungsverträge flexibel zu gestalten.

Empfehlung an die GIZ:

Der GIZ wird empfohlen, sachgerechte Konzepte zur weiteren Förderung der Provinzen und Betreiber zu erarbeiten. Dabei könnte zum Beispiel das „Traveller-System“ intermittierender Einsätze mit Durchführungsverantwortung in Erwägung gezogen werden.

8.2 Weitere DAC-Kriterien

Relevanz

Angesichts der in vietnamesischen Provinzstädten weitgehend fehlenden Behandlung häuslicher Abwässer jenseits der individuellen Sickergruben und den damit einhergehenden Umwelt- und Gesundheitsgefahren hat ein kombiniertes Programm zum Bau von Kanalnetzen und Kläranlagen nebst politischem, technischem und betriebswirtschaftlichem Capacity Development prinzipiell eine hohe Relevanz. Für das TZ-Modul gilt diese Bewertung ohne Einschränkung.

Die tatsächliche Relevanz des FZ-Moduls wird allerdings dadurch massiv beschränkt, dass bei der Auslegung der Anlagen technische Gegebenheiten nicht hinreichend berücksichtigt, deshalb die gesundheits- und Umweltgefahren überschätzt und die Anlagen an einigen Standorten überdimensioniert wurden. Ihr Beitrag zur Reduzierung von Gefahren ist deshalb relativ gering.

Effektivität

Die Effektivität der gebauten Kanalnetze und Kläranlagen ist in technischer Hinsicht insofern nicht zu beanstanden, als die geplanten Reinigungsleistungen mühelos erreicht werden. Dies ist aber weniger auf überdimensionierte Anlagen zurückzuführen, sondern darauf, dass schon die bei den Kläranlagen ankommenden Abwässer eine wesentlich geringere Belastung aufweisen als ursprünglich angenommen. Der Reinigungseffekt der Kläranlagen ist dementsprechend relativ gering. Die Effektivität der gebauten Anlagen liegt hingegen vor allem darin, dass durch den Bau von Kanalnetzen Überschwemmungen in den begünstigten Stadtteilen deutlich weniger geworden sind. Dieses dichotome Ergebnis beschränkt insgesamt die Effektivität des FZ-Moduls.

Die Effektivität des TZ-Moduls wird dadurch eingeschränkt, dass die CD-Maßnahmen zum Teil nur sehr verzögert (in Abhängigkeit vom FZ-Modul) durchgeführt und in den drei später ins Programm aufgenommenen Städten nicht zu Ende geführt werden konnten, weil das Modul vor vollständiger Implementierung der technischen Anlagen beendet wurde.

Effizienz

Die Effizienz des Abwasserprogramms ist insgesamt als klar negativ zu bewerten. Gegenüber der ursprünglichen Planung ist an manchen Standorten eine Verdreifachung der Implementierungsdauer eingetreten. Dadurch sind zusätzliche und teilweise erhebliche (bis zu 35 Prozent) Mehrkosten entstanden und die angestrebten Wirkungen sind entsprechend verzögert eingetreten. Auch sind die Kläranlagen überdimensioniert, was angesichts der erreichten Reinigungswirkungen zur Unwirtschaftlichkeit der Investitionen führt.

Das TZ-Modul ist in seiner Effizienz durch die eingetretenen Verzögerungen im FZ-Modul gleichfalls betroffen: Ohne diese Verzögerungen hätten die TZ-Maßnahmen ebenso in einem kürzeren Zeitraum durchgeführt und damit Kosten eingespart werden können.

Entwicklungspolitische Wirkungen

Auch in Hinsicht auf die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen ist zwischen FZ-Modul und TZ-Modul zu differenzieren. Die im Rahmen der FZ errichteten Infrastruktureinrichtungen haben das Ziel, Umwelt- und Gesundheitsrisiken zu reduzieren, nur in relativ geringem Ausmaß erreicht. Positiv ist einzustufen, dass innerstädtische Überschwemmungen reduziert und damit der Kontakt von Menschen mit belastetem Abwasser verringert wurde. Negativ zu bewerten ist jedoch, dass auch weiterhin ein erheblicher Teil der Abwasserbelastung über die durchgängig bei Häusern vorhandenen Sickergruben entsorgt beziehungsweise „behandelt“ und damit den Kläranlagen gar nicht zugeführt wird, während die Entsorgung des Faulschlammes der Gruben weiterhin unkontrolliert geschieht und so Umweltrisiken hervorruft. Selbst für den Klärschlamm aus den Kläranlagen stehen zwar Behandlungs-, jedoch keine Deponieflächen zur Verfügung, wodurch neue Umweltrisiken erzeugt werden.

Das TZ-Modul hat übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen insofern erzielt, als das Bauministerium in seiner Kapazität im Abwasserbereich gestärkt und diesbezüglich eine weitgehende Rahmengesetzgebung für Vietnam erlassen wurde. Auch auf regionaler Ebene wurde in sechs Provinzen der Einstieg in

eine gesetzesbasierte und an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientierte Abwasserentsorgung und -behandlung erreicht. Ob diese Wirkung ebenso in den später hinzugekommenen Provinzen erreicht werden kann, ist wegen der Aussteuerung des TZ-Moduls zum Ende des Jahres 2017 allerdings fraglich.

9. WIRKUNGEN AUF REGULATORISCHER EBENE

Im Rahmen dieser Evaluierung soll abschließend die regulatorische Wirkung der Politikberatung des Abwasserprogramms untersucht werden.²⁰ Während die Wirkungen der neuen Abwasserinfrastrukturen auf die Gesundheit der Bevölkerung und auf die Umwelt – also eine Analyse auf Impactebene – aufgrund der erst kürzlich beziehungsweise noch nicht abgeschlossenen baulichen Umsetzung nicht analysiert werden können, können Veränderungen rechtlicher Rahmenbedingungen im Abwassersektor bereits Hinweise darüber liefern, ob das TZ-Modul Wirkungen auf regulatorischer Ebene entfalten konnte. Der Beantwortung der Frage, ob sich diese ausschließlich und unmittelbar auf die Politikberatung des TZ-Moduls zurückführen lassen, muss sich allerdings über Plausibilitätsüberlegungen angenähert werden, da derartige regulatorische Entwicklungen auch von einer Vielzahl anderer Faktoren abhängen. Folglich werden dem TZ-Modul die im Zeitraum der Programmumsetzung stattgefundenen Entwicklungen der rechtlichen Rahmenbedingungen gegenübergestellt.

Im Zuge des Ende 2017 abgeschlossenen TZ-Moduls wurden unter anderem das Bauministerium und die Provinzregierungen bei der Entwicklung beziehungsweise Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen beraten. Auf nationaler Ebene war das Abwasserprogramm insbesondere an der Entwicklung folgender Gesetze und Erlasse beteiligt:

- Dekret 16/2016/ND-CP zur Verwendung von ODA-Mitteln und ausländischer Kredite zu Vorzugsbedingungen (ersetzte Dekret 38/2013/NC-CP): Dieses Dekret reduziert bürokratische Hemmnisse und definiert Funktionen, Pflichten, Kompetenzen und Prozesse in Zusammenhang mit der Verwendung von ODA-Mitteln.
- Dekret 80/2014/ND-CP zum Abwassermanagement: Dieses Dekret definiert die Rechte und Pflichten unter anderem der Betreiber, Haushalte und Individuen. Im Zuge dessen werden die Volkskomitees der Provinzen beziehungsweise die Volkskomitees der Distrikte oder Kommunen als Eigentümer der Entwässerungssysteme bestimmt. Außerdem reguliert das Dekret Investitionen und Subventionen sowie Kosten- und Preisberechnungen im Abwassersektor. Im Fall unzureichender Kostendeckung der Abwasserentsorgung durch Abwassertarife müssen die Provinzen die Betreiber der Abwasseranlagen finanziell unterstützen und die Deckungslücke durch Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt ausgleichen.
- Dekret 154/2016/ND-CP (ersetzte Dekret 25/2013/ND-CP): Dieses Dekret legt die Umweltschutzgebühren für Abwasser auf mindestens 10 Prozent des Kaufpreises für sauberes Wasser fest.
- Entscheidung 589/QD-TTg (ersetzte Entscheidung 1930/QD-TTg): Mittels dieser Entscheidung wurde der Orientierungsplan für den Abwassersektor verabschiedet. Dieser beinhaltet Zielsetzungen zur weiteren Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen sowie der Anschlussraten, des Betriebs und der Wartung der Abwassersysteme.

Es ist aus Sicht der Evaluierung nachvollziehbar, dass die Politikberatung der GIZ einen wesentlichen Beitrag zur Überarbeitung der gesetzlichen Rahmenbedingungen geleistet hat. Evidenz dafür liefert eine Vielzahl von Beratungspapieren und Beiträgen zu Entwürfen von Gesetzen und Verordnungen, insbesondere für das Dekret 88 und die spätere Novellierung in Form des Dekrets 80. Die Abteilung für die Verwaltung technischer Infrastrukturen (ATI) des MoC weist auf die wichtige Funktion der kontinuierlichen Beratung durch die GIZ hin, die über die Jahre hinweg zu einer deutlichen Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbestimmungen für den Abwassersektor beigetragen habe. Insbesondere von anderen Gebern (zum Beispiel ADB, DANIDA) wird hervorgehoben, dass das Capacity Building von deutscher Seite in der Vergangenheit die treibende Kraft gewesen sei, auf deren gesetzgeberischen Erfolgen andere bi- und multilaterale Akteure aufbauen konnten.

²⁰ Der folgende Text beruht auf einer gekürzten Fassung des Beitrags der Consultant Bui Thi Kim. Übersetzung: Ezra Frommé.

Neben der regulatorischen Wirkung auf nationaler Ebene hat das TZ-Modul insbesondere auch auf Provinzbeziehungsebene kommunaler Ebene signifikante Wirkungen erzielt. Die Umsetzung nationaler Gesetzgebung in lokale Regelungen für die Abwasserbehandlung in den Programmprovinzen fußt wesentlich auf der Beratung durch die TZ. Ebenso wurde in den Gruppeninterviews in allen neun Provinzen betont, dass die Einführung von Managementverträgen zwischen Kommunen und Betreibern von Abwasseranlagen praktisch allein auf die Beratung der TZ zurückgehe. Das gilt ebenso und vor allem für die Entwicklung der Fahrpläne zur Einführung kostendeckender Tarife, der sogenannten Roadmaps, für den Betrieb von Kanalnetzen und technischen Anlagen der Abwasserbehandlung. Hier hat die TZ mit intensiver betriebswirtschaftlicher Ausbildung und Beratung zum Beispiel zur Schaffung von Katastern und zur Kalkulation von Betriebs- und Wartungskosten neue Ideen in den vietnamesischen Kontext eingeführt. Auch wenn in den meisten Provinzen die Tarifpläne eine tatsächliche vollständige Kostendeckung erst in mehreren Jahren oder noch gar nicht vorsehen, so ist allein der Einstieg in ein gebührenbasiertes System der Finanzierung eine wesentliche Neuerung. Die ADB, so wurde in einem Interview mit der Bank in Hanoi mitgeteilt, hat diese Erfolge der TZ zum Anlass genommen, die Städte Can Tho, Vinh und Hai Duong in ihre Investitionspipeline aufzunehmen.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht, zu welchen Themen und Entscheidungen der Provinzregierungen das TZ-Modul im Zeitraum zwischen 2013 und 2016 beratende Beiträge und Konzeptpapiere geleistet hat:

Tabelle 4: Beiträge der TZ zu Entscheidungen in Provinzen

Provinz	Themen und Entscheidungen
Can Tho	<p>Entwurf des Tariffahrplans liegt vor. Es werden zwei Optionen in Betracht gezogen:</p> <p>(i) Die Entwässerungsgebühren decken die Betriebskosten.</p> <p>(ii) Die Entwässerungsgebühren decken die Betriebs- und Investitionskosten.</p> <p>Entscheidung 3672/QD-UBND vom 29. November 2016 zum Abwasserentwicklungsplan bis 2030 und eine Vision für 2050</p>
Soc Trang	<p>Der Tariffahrplan wird bereits angewandt und in drei Stufen umgesetzt:</p> <p>Schritt 1: Die Gebühren decken die Betriebskosten.</p> <p>Schritt 2: Die Gebühren decken die Betriebs- und Wartungskosten.</p> <p>Schritt 3: Die Gebühren decken die Betriebs- und Wartungskosten und die gesamte Investition (bis 2041).</p>
Tra Vinh	<p>Der Entwässerungstariffahrplan wurde im November 2016 durch das PPC genehmigt (Schritte ähnlich wie in Soc Trang).</p> <p>Entscheidung 1342/QD-UBND vom 15. Juli 2013 zur Abwasserentwicklung in städtischen Gebieten, Industriezonen und „Handwerksdörfern“</p> <p>Die Revision von Entscheidung 1342/2013 wurde überarbeitet und Ende 2016 veröffentlicht.</p> <p>Entscheidung 19/2016/QD-UBND vom 20. Mai 2016 über Abwassermanagement und -behandlung in Tra Vinh</p>
Lang Son	<p>Der Tariffahrplan für 2017 und ein Plan bis 2031 wurden von den Stakeholdern entwickelt und im November 2016 bereits vom PPC genehmigt: Von 2019 bis 2020 werden durch die Gebühren die Betriebskosten und 20 Prozent der Investition gedeckt werden.</p>
Son La	<p>Der Tariffahrplan wurde im November 2016 vom PPC für die Periode von 2016 bis 2030 genehmigt.</p> <p>Bis 2017 sollten die Tarife 100 Prozent der Betriebskosten und bis 2030 100 Prozent der Betriebs- und Investitionskosten decken.</p> <p>Entscheidung 2621/QD-UBND vom 8. November 2013 zur Entwicklungsorientierung und zur Abwasserbehandlung in Industriezonen und Krankenhäusern in Son La bis 2020 und eine Vision für 2030</p> <p>Entscheidung 31/2015/QD-UBND vom 14. Oktober 2015 zum Management und zur Behandlung von Abwasser in Son La</p> <p>Entscheidung 1089/QD-UBND vom 9. Mai 2016 zur Umsetzung von Eigentumsrechten von Abwasseranlagen in Son La (Vertragsunterzeichnung für den Betrieb der Abwasseranlagen zwischen dem Volkskomitee der Provinzen und Son La URENCO - Son La Urban Environment Company)</p>
Vinh (Nghe An)	<p>Entscheidung 43/2013/QD-UBND vom 19. August 2013 zum Abwassertarif in Vinh City, Nghe An</p> <p>Tariffahrplan wurde im November 2015 vom PPC genehmigt und trat am 1. Januar 2016 in Kraft: Bis 2025 sind 70 Prozent der Betriebs- und Investitionskosten gedeckt.</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Angaben der Provinzen

Aus der Übersicht ist entnehmbar, dass das TZ-Modul umfassend zu gesetzgeberischen und regulatorischen Entwicklungen in Provinzen beziehungsweise auf kommunaler Ebene beigetragen hat.

10. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Evaluierung des Abwasserprogramms Vietnam hat, ausgehend von der Analyse der für die langjährigen Verzögerungen in der Programmumsetzung verantwortlichen Faktoren und ihrer Beeinflussbarkeit, eine Reihe weiterer Aspekte in den Fokus der Betrachtung gerückt. So haben sich Themen wie die Prüfung und Planung von Vorhaben, die Berichterstattung der DOs und das Zusammenwirken von FZ und TZ als weitere relevante Fragestellungen erwiesen.

Die vorstehende Darstellung und Analyse zeigt auf, dass für die Verzögerungen im Wesentlichen Vietnam-interne Prozesse und Strukturen ursächlich sind. Diese Faktoren waren allerdings nicht in allen neun Provinzen von gleicher Bedeutung, und das Ausmaß der von ihnen verursachten Verzögerungen war von Provinz zu Provinz ebenfalls unterschiedlich.

Nur zwei Faktoren haben sich in allen Provinzen als von großer Bedeutung herausgestellt, nämlich die staatlichen Genehmigungsprozesse sowie die Strukturen des Bausektors. Hinzu kommt als dritter Faktor die Notwendigkeit wiederkehrender Planungsänderungen und -anpassungen, die maßgeblich zu den Verzögerungen beigetragen haben.

Hingegen war die Aneignung beziehungsweise Bereitstellung von Landflächen nicht in allen Provinzen ein Problem. Auch Kostensteigerungen erwiesen sich nicht durchgängig als signifikanter Verzögerungsfaktor. Hinzu kamen in einigen Fällen quasi externe Faktoren wie die Anwendung internationaler Ausschreibungsverfahren und Vertragsformen.

Es sind keine Gründe dafür erkennbar, dass diese in Vietnam identifizierten Determinanten auf andere Länder übertragbar und damit verallgemeinerbar wären. Die große Zahl an Provinzen, das Ausmaß der politischen Dezentralisierung, die Struktur des Bausektors und vor allem die komplizierten und zeitaufwendigen politischen Verfahren sowie Abstimmungs- und Genehmigungsprozesse treffen in ihrer Gesamtheit auf andere Entwicklungsländer generell so kaum zu.

Für den Fall Vietnam sind die Verzögerungen in der Programmimplementierung des deutschen FZ/TZ-Vorhabens nicht ungewöhnlich. Auch andere bi- und multilaterale Geber bestätigten, dass Infrastrukturvorhaben in Vietnam in ihrer Umsetzung extrem zeitaufwendig seien, darunter insbesondere Projekte im Bereich Wasser/Abwasser.

Die Analyse hat ergeben, dass diese für die Verzögerungen in der Programmumsetzung verantwortlichen Hauptfaktoren von deutscher Seite praktisch nicht zu beeinflussen sind. Dies betrifft insbesondere die Durchführungsorganisationen. Damit ist zudem die Frage nach der Abgrenzung zwischen Durchführungsverantwortung und politischer Steuerung berührt. Die Evaluierung hat ergeben, dass von Seiten des BMZ eher wenig versucht worden ist, auf die Genehmigungsprozesse in Vietnam Einfluss zu nehmen. Hervorzuheben ist insbesondere, dass die WZ-R der deutschen Botschaft in Hanoi mit der Aussteuerung des Sektors ihre Begleitung des Abwasserprogramms eingestellt haben. Auch die wenigen, wenngleich nur geringen Chancen einer Beeinflussung durch Kontakte auf politischer Ebene sind insofern nicht genutzt worden.

Die Evaluierung liefert Hinweise auf Strukturprobleme der deutschen EZ und ihrer Steuerung. Insbesondere ergeben sich die folgenden Fragen:

Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit die analysierten Probleme bei der Prüfung und Planung des Vorhabens vorhersehbar waren (und nicht entsprechend berücksichtigt wurden). Schließlich sind laut Aktenlage zur Vorbereitung des Programms insgesamt sechs Missionen durchgeführt worden und Vietnam war zu der Zeit bereits seit Jahren Partnerland der deutschen EZ. Erfahrungen mit der Durchführung von Programmen lagen also vor. Es muss deshalb als nicht nachvollziehbar bezeichnet werden, dass Charakteristika des vietnamesischen Verwaltungshandelns und des Bausektors nicht erkannt oder wenigstens nicht angemessen in der Zeitplanung berücksichtigt worden sind.

In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, warum spezifische Gegebenheiten in der Abwasserentsorgung in Vietnam, nämlich das Vorhandensein von Sickergruben (*septic tanks*) als erster Klärstufe in praktisch jedem Haushalt, bei der Auslegung der Kläranlagen trotz diverser Prüfungsmissionen nicht berücksichtigt wurden. Die Effektivität der dadurch überdimensionierten Kläranlagen, die jetzt eine viel geringere Belastung zu verarbeiten haben, ist dadurch massiv eingeschränkt.

In einer zusammenfassenden Betrachtung dieser Umstände ist zu fragen, ob das Abwasserprogramm in dieser Form überhaupt genehmigungsfähig war beziehungsweise hätte beauftragt werden dürfen. Aus Sicht des BMZ müssen Angebote der DOs durchführbar und realistisch geplant (Zusagereife) sein. Dem schließt sich die Evaluierung ausdrücklich an. Genau das aber war hier offensichtlich und vorhersehbar nicht der Fall.

Weiterhin ist zu fragen, inwieweit Form und Umfang der von den DOs bereitgestellten Informationen geeignet sind, dem BMZ eine angemessene politische Steuerung zu ermöglichen. Die Evaluierung zeigt auf, dass die Berichterstattung der DOs in diesem Programm in der Vergangenheit nicht optimal war. Sie war gelegentlich geeignet, Missverständnissen zwischen BMZ und DOs Vorschub zu leisten. So erstellte die GIZ Projektfortschrittsberichte für wechselnde Zeiträume. Auch die Detailliertheit der Berichte hat immer wieder dem Informationsbedarf des BMZ nicht entsprochen, wie die häufigen inhaltlichen Rückfragen des Länderreferats zeigen. (Sektor-)Sachstände bieten zwar ein deutlich detaillierteres Bild der Situation in einem Programm, stellen aber ebenso wenig Probleme und deren Ursachen sowie vor allem Handlungsmöglichkeiten umfassend dar. In der gemeinsamen Berichterstattung der DOs zum Programm werden trotz Einstufung in die Kategorie „hohes Risiko“ keine aussagekräftigen Analysen gemacht und insbesondere keine Handlungsempfehlungen für das BMZ gegeben, obwohl hier eigentlich eine Prüfung der Einstellung des Programms geboten wäre.

Auch die Berichterstattung entsprechend den GVR-Formaten kann nach Einschätzung der Evaluierung das Informationsproblem nicht lösen. Die jetzt noch stärker standardisierte Berichterstattung lässt anhand der Seitenvorgaben wenig Raum für eine umfassende Darstellung von Risiken und Problemen sowie für „Empfehlungen für den Politik- und Schwerpunktdialog“.

Diesbezüglich spricht die Evaluierung folgende Empfehlungen aus:

Empfehlungen an das BMZ:

Den Länderreferentinnen und -referenten sollten mehr und längere Dienstreisen ermöglicht werden, um häufiger Projektstandorte besuchen und intensivere Kontakte zu Entscheidungsträgerinnen und -trägern im Partnerland aufbauen und pflegen zu können.

Die WZ-R sollten gerade auch bei Programmen außerhalb der Schwerpunkte in die politische Begleitung von Vorhaben eingebunden werden.

Das BMZ sollte zum Beispiel halbjährliche Sektormeitings veranstalten, bei denen es mit den involvierten Akteurinnen und Akteuren der DOs ausführlich Sektorsachstände, Probleme und Handlungsoptionen diskutieren kann.

Das BMZ sollte regelmäßige Zwischenevaluierungen, insbesondere auch für FZ-Module, bei der Beauftragung zur Auflage machen, um in Abhängigkeit von den erzielten Fortschritten (Milestones) gegebenenfalls mit Zusagepausen beziehungsweise Auflagen für die Fortführung politisch reagieren zu können.

Empfehlung an die GIZ und die KfW:

Es wird empfohlen, dass die DOs dem BMZ häufiger und detaillierter über die Situation in Programmen berichten, dabei problematische Aspekte dezidiert zur Sprache bringen, Durchführungsprobleme offenlegen, mögliche politische Steuerungsimpulse frühzeitig ansprechen und die politische Ebene gegebenenfalls um Hilfestellung bitten.

In diesem Zusammenhang sollten ebenfalls Funktion und Einbindung des Sektorreferats kritisch überprüft werden. In der gegenwärtigen Form leistet es keinen Beitrag zur fachlichen Begleitung und Beratung des Abwasserprogramms.

Empfehlung an das BMZ:

Es wird empfohlen, das Sektorreferat in seiner Kapazität zu stärken und intensiver in die fachliche Begleitung von komplexen Programmen einzubinden. Dazu gehört auch die Möglichkeit von Projektbesuchen.

Auch wird durch die Erkenntnisse dieser Evaluierung am Beispiel des Abwasserprogramms in Vietnam das Instrument eines „Kooperationsvorhabens“ beziehungsweise eines gemeinsamen Programms von FZ und TZ infrage gestellt. Die systemisch bedingt unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen, Kommunikationsstrukturen und Prozesse von FZ und TZ lassen es fraglich erscheinen, ob die Zusammenfassung in einem Programm sinnvoll ist und es unter diesen Konstellationen überhaupt sinnvoll gemeinsame FZ/TZ-Programme geben kann, wenn die TZ selbst durchführt und die FZ vor allem von Entscheidungen des Darlehensempfängers abhängig ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn dadurch eine Abhängigkeit geschaffen wird, die die Umsetzung von TZ-Maßnahmen behindert und deren Erfolg beeinträchtigt.

Tatsächlich bietet die deutsche EZ mit der Kombination von FZ- und TZ-Modulen eine Paketlösung, die sich von den reinen Finanzierungsangeboten neuer Geber unterscheidet. Wenn die einzelnen Module, obwohl in einer gewissen Abhängigkeit voneinander stehend, allerdings zeitlich und inhaltlich kaum oder gar nicht koordiniert implementiert werden, dann wird gerade der einer Paketlösung immanente Mehrwert mindestens teilweise, wenn nicht vollständig aufgehoben.

Empfehlung an das BMZ:

Langwierige Infrastrukturprojekte, bei denen TZ- und FZ-Maßnahmen in gegenseitiger Abhängigkeit voneinander stehen, bergen bei auftretenden Verzögerungen substanzielle Umsetzungsrisiken, die zu einer Gefährdung der Nachhaltigkeit des Ansatzes führen können. In ähnlichen Programmkonstellationen sollten diese Risiken in der Planung und Umsetzung berücksichtigt werden. Es wird deshalb empfohlen, das EZ-Instrument „Kooperationsvorhaben“ zum Gegenstand einer systematischen Evaluierung zu machen und zu untersuchen, ob die gegenwärtige Form der Zusammenfassung in einem Programm tatsächlich positive Effekte in Hinsicht auf angestrebte Wirkungen von Entwicklungsvorhaben hat oder zu Verwerfungen in der Umsetzung von Programmen führt.

Bezüglich der ungleichzeitigen Beendigung der Module beziehungsweise der Beendigung der TZ-Maßnahmen vor dem FZ-Modul gibt es deutliche Hinweise auf negative Effekte mit Blick auf die angestrebten entwicklungspolitischen Wirkungen wie auch die Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Die Evaluierung kommt deshalb zu dem Ergebnis, dass adäquate Schritte unternommen werden sollten, um solche Effekte zu vermeiden.

Empfehlung an das BMZ:

Dem BMZ wird empfohlen, unabhängig von der Aussteuerung 2013 die GIZ im Gestaltungsspielraum zu beauftragen, über das Jahr 2017 hinaus bis zur Inbetriebnahme aller Installationen Trainings- und Beratungsmaßnahmen für Provinzen und Betreiberfirmen durchzuführen und entsprechende Aufträge und Leistungsverträge flexibel zu gestalten.

Empfehlung an die GIZ:

Der GIZ wird empfohlen, sachgerechte Konzepte zur weiteren Förderung der Provinzen und Betreiber zu erarbeiten. Dabei könnte zum Beispiel das „Traveller-System“ intermittierender Einsätze mit Durchführungsverantwortung in Erwägung gezogen werden.

In Hinsicht auf die DAC-Kriterien **Relevanz, Effektivität und Effizienz** kommt die Evaluierung insgesamt zu negativen Einschätzungen bezüglich des FZ-Moduls, während das TZ-Modul deutlich positiver zu bewerten ist. Bei letzterem ist allerdings die **Effizienz** durch die Abhängigkeit von den FZ-Maßnahmen und den dort eingetretenen Verzögerungen beeinträchtigt.

Relevanz und Effektivität des FZ-Moduls müssen negativ beurteilt werden, weil bei der Planung und Auslegung der Kläranlagen wesentliche technische Gegebenheiten (zum Beispiel Existenz von Sickergruben, Fremdwassereintrag, Tertiärnetze, Klärschlammbehandlung) nicht oder nur unzureichend berücksichtigt wurden. Während die Gründe für dieses Vorgehen nicht mehr nachvollziehbar sind, ist heute festzustellen, dass die FZ-Maßnahmen die identifizierten Umwelt- und Gesundheitsrisiken tatsächlich nur in relativ geringem Umfang vermindert haben. Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der ursprüngliche

Vorschlag des FZ-Moduls überhaupt „vorschlagsreif“ beziehungsweise „beauftragungsreif“ war. Insbesondere auch die spätere Ausweitung des Programms auf drei weitere Provinzstädte erscheint deshalb nicht nachvollziehbar.

Auch die **Effizienz des FZ-Moduls** muss angesichts der jahrelangen Verzögerungen und der damit einhergehenden Kostensteigerungen in Verbindung mit der eingeschränkten Effektivität des Programms als negativ bewertet werden.

Schließlich lässt die Kommunikation innerhalb des Programms deutlich Raum für Verbesserungen. Insbesondere die Einbindung der Ingenieurfirmen/Consultants in Kommunikationsstrukturen und Programmkoordination erscheint als nicht angemessen. Zwar hat dieses Defizit nicht erkennbar zu Verzögerungen in der Implementierung des Programms beigetragen. Effektivitätsgewinne oder gar Synergien werden aber von vornherein verhindert, wenn die vor Ort eingesetzten Fachleute nicht miteinander kommunizieren und sich nicht abstimmen oder gar nicht einmal voneinander wissen.

Empfehlung an die GIZ und die KfW:

Ausreisende technische Expertinnen und Experten der Consultingfirmen sollten in beiden beteiligten DOs inhaltlich auf ein gemeinsames Programm vorbereitet und die Koordination mit der TZ-Komponente Teil ihrer Aufgabenbeschreibung werden. Sie sollten weiterhin in die Programmkoordination regelmäßig und intensiv eingebunden werden.

Weitere Empfehlungen der Evaluierung sind:

Empfehlung an die KfW:

Der KfW wird empfohlen, Darlehensempfängern, die mit den Regularien der Verwendung von mit Auflagen versehenen Krediten nicht vertraut sind, angemessene Beratung und Hilfestellung zur regelgerechten Nutzung der Darlehen anzubieten.

11. LITERATUR

- AIIB (2017a), „Approved Projects 2014 – 2017“, *Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB)*, www.aiib.org/en/projects/approved/index.html, zugegriffen 15.03.2017.
- AIIB (2017b), „Proposed Projects 2014 – 2017“, *Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB)*, <https://www.aiib.org/en/projects/proposed/index.html>, zugegriffen 15.03.2017.
- Bond (Hrsg.) (o. J.), „The future of UK aid. Should the UK give aid as loans?“, London.
- Faust, J. et al. (2016), „Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit aus Partnerperspektive“, Policy Brief, Nr. 5/2016, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Giel, S. (2013), „Theoriebasierte Evaluation. Konzepte und methodische Umsetzungen“, Waxmann, Münster.
- Glaser, B. G. und A. L. Strauss (2005), „Grounded theory: Strategien qualitativer Forschung“, Huber, Bern, 2., korrigierte Aufl.
- Janus, H. et al. (2014), „Beyond Aid‘ and the Future of Development Cooperation“, Briefing Paper, Nr. 6/2014, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- KfW (2015), „Economic and Technical Challenges for Financial Cooperation with Developing and Transition Countries“, Frankfurt/M.
- Mayring, P. (2010), „Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken“, Beltz, Weinheim, 11., aktualisierte und überarb. Aufl.
- Meyer, L. et al. (2016), „Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- NDB (2017), „News“, *New Development Bank (NDB)*, <http://ndb.int/news.php>, zugegriffen 15.03.2017.
- OECD (2015), „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015“, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2018), „Creditor Reporting System (CRS)“, <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>, zugegriffen 19.03.2018.
- Scholz, I. und P. Wolff (2010), „Was bedeutet Wirksamkeit für die Technische und Finanzielle Entwicklungszusammenarbeit?“, in Faust, J. und S. Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente, Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*, Nomos, Baden-Baden, S. 320 – 345.

12. ANHANG

Evaluierungsmatrix

Evaluierungsfragen	Bewertungskriterium	Indikator	Datenquelle	Erhebungsmethode	DAC-Kriterium				
					Relevanz	Effektivität	Effizienz	Impact	Nachhaltigkeit
1. Welche Faktoren haben die Implementierung des komplexen und langfristigen Infrastrukturvorhabens (des gemeinsamen FZ/TZ-Programms) beeinflusst?						x	x	x	x
1.1 Welche Vorschriften, Prozesse, Mechanismen im vietnamesischen Regierungshandeln auf nationaler und Provinzebene haben zu Verzögerungen in der technischen Implementierung geführt beziehungsweise beigetragen? (FZ/TZ)	Vorschriften und Prozesse haben die Implementierung negativ beeinflusst.	Zeitdauer von Prozessen, zusätzliche Prozessschritte	Akten, KfW, Consultants, Provinz-regierungen	Dokumentenauswertung, Interviews		x	x	x	x
1.2 Haben Mechanismen und Verfahren der FZ im Prozess von technischer Planung, Ausschreibung und Bau die Implementierung beeinflusst beziehungsweise verzögert? (FZ-Modul)	Milestones konnten nicht gemäß Planung realisiert werden.	Verschiebung von Milestones	Akten, KfW, Consultants, Provinz-regierungen	Dokumentenauswertung, Interviews		x	x	x	x
1.3 Inwiefern haben Mechanismen und Verfahren der Finanziellen Zusammenarbeit zu Verzögerungen in der Implementierung geführt?	Trainings wurden wegen fehlender Voraussetzungen in Provinzen nicht durchgeführt beziehungsweise verschoben.	Anzahl geplanter/ (pünktlich durchgeführter Trainings)	Akten, GIZ, Consultants, Provinz-regierungen	Dokumentenauswertung, Interviews		x	x	x	x
1.4 Welche Bedeutung hatten diese Faktoren in Vietnam für die Verzögerungen in der Implementierung?	Faktoren haben ursächlich zu Verzögerungen geführt.	In Dokumenten werden Faktoren ursächlich für	Interviews, Dokumente						

		Verzögerung gemacht.							
1.5 Wie wurden diese Faktoren/Rahmenbedingungen analysiert und in der Planung berücksichtigt?	Faktoren haben zu Anpassungen in der Planung geführt.		Dokumente, Interviews	Dokumentenauswertung		x	x		
1.6 Lassen sich unterschiedliche Gewichtungen im Einfluss dieser Faktoren erkennen? Wenn ja, welche?	Es hat eine Abwägung der Bedeutung der Faktoren gegeben.		Dokumente, Interviews			x	x		
1.7 Welche dieser Faktoren lassen sich von deutscher Seite (BMZ, GIZ, KfW) beeinflussen? Wie kann eine positive Beeinflussung zukünftig verbessert werden?	Es gibt unterschiedliche Reaktionen auf verschiedene Faktoren.		Interviews, Dokumente			x		x	x
2. Welche Mechanismen, Prozesse und Kommunikationsstrukturen zwischen den Akteuren BMZ, GIZ und KfW sind notwendig, um dem BMZ eine angemessene politische Steuerung eines komplexen Infrastrukturprogramms zu ermöglichen?						x	x	x	x
2.1 Welchen konkreten Steuerungsbedarf hat das BMZ bei solchen komplexen Vorhaben? Wie realistisch ist dies aus Sicht der Stakeholder?	kein Kriterium: explorativ	n. a.		Interviews					
2.2 Welche Mechanismen oder Prozesse zur Steuerung durch das BMZ gibt es?	kein Kriterium: explorativ	n. a.		Dokumentenauswertung, Interviews					
2.3 Welche Informationen in welchem Detaillierungsgrad benötigt das BMZ für die politische Steuerung eines komplexen Infrastrukturvorhabens?	Inhalt und Frequenz der Berichterstattung		Akten, BMZ, WZ-R, KfW, GIZ	Dokumentenauswertung, Interviews		x	x		
2.4 Inwiefern hat das BMZ diese notwendigen Informationen erhalten? Falls diese Informationen nicht erhalten wurden, was waren die Gründe hierfür?	Detaillierungsgrad der Berichterstattung			Dokumentenauswertung, Interviews					

2.5 Inwiefern sind die bestehenden Mechanismen und Prozesse angemessen? Inwiefern sind sie hinreichend genutzt worden?	Welche Steuerungs-impulse sind erfolgt? Auf welchen Informationen beruhen sie?		BMZ: Länderreferat, Sektorreferat	Interviews					
2.6 Wie und mit welcher Funktion ist das Sektorreferat in die Begleitung beziehungsweise Steuerung eines Vorhabens einbezogen?	Gibt das Referat Kommentare und Empfehlungen zur Berichterstattung der DOs? Einbeziehung in Vorbereitung von RK und RV?	Schriftliche Beiträge des Sektorreferats liegen vor.	BMZ: Akten, Sektorreferat, Länderreferat	Interviews					
2.7 Inwiefern führt die verpflichtende Zusammenarbeit von FZ und TZ zu Synergien oder auch zu negativen Effekten?	Synergien und negative Effekte sind nachweisbar.		GIZ, KfW	Interviews					
3. Welche Wirkungen auf institutioneller/regulatorischer Ebene lassen sich erkennen? Welchen Einfluss auf die Wirkungen haben die Verzögerungen in der Programmumsetzung?						x	x	x	x
3.1 Lassen sich die neuen/angepassten Erlasse und Gesetze plausibel (auch) auf die Politikberatung der TZ-Komponente zurückführen?	Sind bei Erlassen und Gesetzen Beiträge des Programms eindeutig erkennbar?	Schriftliche Beiträge, Vorschläge, Entwürfe liegen vor.	Regierungs-gazetten, GIZ, MoC	Auswertung Gazetten, Interviews					
3.2 Sind die Erlasse/Gesetze in Hinsicht auf das Programmziel hinreichend beziehungsweise angemessen?	Gesetze regeln detailliert Abwassermanagement		Provinzen, GIZ, BMZ						
3.3 Inwiefern haben die Verzögerungen in der technischen Programmumsetzung einen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der angestrebten Wirkungen?	Die angestrebten Wirkungen werden trotz Verzögerungen erreicht.								
3.4 Beeinflusst die ungleichzeitige Beendigung von TZ und FZ die angestrebten Wirkungen des Programms?	Werden die „späten“ Provinzen adäquat trainiert werden? Kann VWSA die Leistungen des Programms fortführen?	Zahl der Trainings	VWSA, Provinzen	Interviews		x		x	x

Kreditvolumen neuer Geber

Genehmigte Projekte der AIIB

Projekt in Implementierung	Zeitraum	Darlehen/Kredite/andere von AIIB (in Mio. USD, geschätzt)
Aserbaidshan: Erdgasleitung	01.02.2017 – 31.01.2021	600,00
Oman: Kommerzieller Hafenterminal und Betrieblicher Bereich	01.01.2017 – 31.12.2020	265,00
Oman: Eisenbahnnetz Vorbereitung Projekt	01.01.2017 – 31.12.2018	36,00
Myanmar: Kraftwerk	k. A.	20,00
Pakistan: Ausweitung der Wasserkraft	01.2017 – 03.2022	300,00
Indonesien: Aufwertung von Elendsvierteln	01.09.2016 – 30.06.2021	216,50
Pakistan: Nationale Autobahn	06.2016 – 06.2020	100,00
Bangladesch: Verteilungssystem, Verbesserung und Ausweitung	07.2016 – 06.2019	165,00
Tadschikistan: Verbesserung der Grenzstraßen	12.2016 – 12.2020	27,50

Quelle: AIIB (2017a)

Vorgeschlagene Projekte der AIIB

Projekt	Implementierungszeitraum	Darlehen/Kredite/andere von AIIB (in Mio. USD, geschätzt)
Indien: Nachhaltige Hauptstadtentwicklung	07.2017 – 12.2014	200,00
Tadschikistan: Rehabilitierung der Wasserkraft, Phase I	01.10.2017 – 30.06.2022	60,00
Georgien: Entlastungsstraße	07.2017 – 06.2023	114,00
Indien: Ländlicher Anschluss	01.07.2017 – 30.06.2022	141,00
Philippinen: U-Bahn-Hochwasserschutz	07.2017 – 12.2023	150,00
Indien: Strom für Alle	06.2017 – 06.2022	160,00
Indien: Stärkung Übertragungssystem	01.2017 – 12.2020	100,00
Indonesien: Talsperren – Verfahren, Instandsetzung und Verbesserung der Sicherheit	01.07.2017 – 31.12.2022	125,00
Indonesien: Regionale Infrastruktur Entwicklung	04.2017 – 03.2021	100,00
Bangladesch: Naturgasinfrastruktur und Verbesserung der Effizienz	01.01.2017 – 31.12.2021	60,00
Kasachstan: Photovoltaik-Stromanlage	k. A.	16,00

Quelle: AIIB (2017b)

Projekte der NDB

Projekt	Betrag (in Mio. USD)
Schanghai, China: Solarstrom	76,00
Fujian, China: Offshore-Windkraft	290,00
Indien (Madhya Pradesh): Bezirksstraßen	350,00
Brasilien: Erneuerbare Energien Leistung	300,00
Indien: Erneuerbare Energie	75,00
Südafrika: Eskom Holdings SOC Ltd. (Stromerzeugung)	180,00

Quelle: NDB (2017)

Mitwirkende**Kernteam**

Lutz Rainer Meyer

Senior-Evaluator

Teresa Vogel

Projektadministratorin

Mitwirkende

Bui Thi Kim

Evaluatorin Vietnam

Huong Pham Trang

Dolmetscherin, Workshop-Assistenz

Dr. Lena Hohfeld

DEval-interner Review

Prof. Rainer Thiele

Externer Review

Dr. Jana Stöver

Externer Review

Ezra Frommé

Praktikant

Monika Bér

Studentische Beschäftigte

Zeitplan

Konzeptphase / Inceptionphase	2/2016 – 3/2016	Vorbereitende Arbeiten, Evaluierungsgegenstand
	4/2016 – 5/2016	Klärungsgespräche mit BMZ, GIZ, KfW; Erstellung Konzeptpapier
	6 / 2016	Referenzgruppe zum Konzeptpapier Explorative Reise nach Vietnam
	7 / 2016 – 10 / 2016	Aktenauswertung, Erhebungen bei Consultingfirmen Erstellung Inception-Report
	11 / 2016	Referenzgruppe zum Inception-Report
Erhebungsphase	11/2016 – 12/2016	Erhebungen in Vietnam
	1/2017 – 4/2017	Weitere Dokumenten und Literaturanalyse Weitere Interviews mit Stakeholdern
Synthesephase	5/2017 – 9/2017	Zusammenfassung und Kondensation der zentralen Ergebnisse Erarbeitung von Empfehlungen
	10/2017	Referenzgruppe: Präsentation von Ergebnissen und Empfehlungen
Berichtslegung	11/2017 – 4/2018	Erarbeitung des Berichtsentwurfs
	5/2018	Referenzgruppe: Präsentation des Berichtsentwurfs
Finalisierung Bericht	6/2018 – 8/2018	Überarbeitung des Evaluierungsberichts; Interne Qualitätssicherung
Abschluss	9/2018	Lektorat und Korrektur;
	10/2018 – 11/2018	Layout
	12/2018	Versand an BMZ